

4<sup>EME</sup> PROTOCOLE DE COOPERATION TECHNIQUE ET FINANCIERE  
LIBAN - UNION EUROPEENNE

Etudes de Faisabilité de Projets d'Assistance Technique

A/C N°: SEM/04/604/005/A

---

**"RE-ESTABLISHMENT OF THE LEBANESE ADMINISTRATION"**

**PROJECT REPORT**

*Prepared for*

**THE EUROPEAN COMMISSION**

*by*

**François GRUET & Bruno JOHANNES**

**Consultants**

## ABBREVIATIONS

---

ARLA	Assistance to the Re-establishment of the Lebanese Administration
CAS	Central Administration of Statistics
CDB	Central Disciplinary Board
CDR	Council for Development and Reconstruction
CIB	Central Inspection Board
CIDA	Canadian International Development Association
CNSS	Caisse Nationale de Sécurité Sociale
CSB	Civil Service Board
EC	European Commission
ENA	Ecole Nationale d'Administration
EU	European Union
GAO	General Accounting Office
GDO	General Directorate of Operations (MHER)
GOL	Government of Lebanon
IDF	Institutional Development Fund
IDU	Institutional Development Unit
MCHE	Ministry of Culture and Higher Education
MHER	Ministry of Hydraulic and Electric Resources
MIS	Management Information System
MNEYS	Ministry of National Education, Youth and Sport
MOI	Ministry of Interior
MOL	Ministry of Labour
MOMRA	Ministry of Municipal and Rural Affairs
MOT	Ministry of Transport
MPH	Ministry of Public Health
MSA	Ministry of Social Affairs
MSC	Management Support Consultancy
MVTE	Ministry of Vocational and Technical Education
NARP	National Administrative Rehabilitation Programme
NERP	National Emergency Recovery Programme
NIAD	National Institute of Administration and Development
OMSAR	Office of the Minister of State for Administrative Reform
PMC	Programme Monitoring Consultancy
PMU	Programme Management Unit
SIU	Sector Implementation Unit
TALA	Technical Assistance to the Lebanese Administration
TCU	Technical Co-ordination Unit
UNDP	United Nations Development Programme
WB	World Bank

---

# TABLE OF CONTENTS

---

	<b>Page</b>
<b>I BACKGROUND</b>	1
<b>II THE ADMINISTRATIVE REFORM STRATEGY</b>	3
<b>III NATIONAL ADMINISTRATIVE REHABILITATION PROGRAMME</b>	5
<b>IV PROJECT OBJECTIVES</b>	7
<b>V PROJECT DESCRIPTION</b>	9
5.1 Overall Approach	9
5.2 The Project Components	10
<input type="checkbox"/> Office of the Minister of State for Administrative Reform	12
<input type="checkbox"/> Core Administrative Agencies	13
<input type="checkbox"/> Central Administration	15
<input type="checkbox"/> Public Utilities and Services Networks	19
<input type="checkbox"/> Local Administration	21
5.3 Proposed Organisation	25
5.4 Risks and Sustainability	26
<b>VI PROJECT COST</b>	27
<b>VII PROJECT IMPLEMENTATION ARRANGEMENTS</b>	30
7.1 Implementation Framework	30
7.2 Monitoring-Evaluation	32
7.3 Procurement Procedures	33
<hr/>	
<b>APPENDICES</b>	34
Appendix 1 Interviews and Working Sessions	35
Appendix 2 Lebanon: indicators and statistical data	39
Appendix 3 Government Statement on Administrative Reform	41
Appendix 4 Office of the Minister of State for Administrative Reform	45
Appendix 5 The NARP Components	47
Appendix 6 Technical annexes	49
- Annex A: Office of the Minister of State for Administrative Reform	50
- Annex B: Core Administrative Agencies and the NIAD	55
- Annex C: Education Sector	61
- Annex D: Labour and Social Welfare	67
- Annex E: Public Utilities and Services Networks	73
- Annex F: Local Administration	80

## I. BACKGROUND

In the early seventies, the structure, methods and procedures of Lebanese administration were already dated<sup>(1)</sup>. Then, during almost two decades of war, the physical and human resource capacities of the country's administration, public utilities and services were devastated.

In numerous countries world-wide, this same period witnessed the implementation of administrative reform and modernisation driven by technological advances and new concepts of public administration. However, the war prevented the Government of Lebanon (GoL) from implementing any similar modernisation or reform.

This also applied to local government. A large number of municipalities are therefore no longer in a position to operate basic services as they suffer from an acute lack of physical, human and financial resources.

Thus, the overall Lebanese public administration needs to be comprehensively re-established and modernised.

In order to deal with these issues, the GoL has developed a dual strategy:

- a short-term strategy aimed at enhancing the implementation capacity of civil administration institutions;
- a longer-term strategy aimed at achieving sustainable improvement in public sector institutions.

As part of its short-term strategy, the Government embarked on a major 3-year National Emergency Recovery Programme (NERP, USD 2.3 billion) in July 1992. This was aimed at rapid rehabilitation of the physical, social and institutional public infrastructure.

The European Commission supported the NERP through the provision of technical assistance<sup>(2)</sup> to the Council for Development and Reconstruction (CDR) and to other public sector institutions in charge of programme and project implementation.

In parallel with the NERP, the GoL also implemented a development programme aimed at improving the basic infrastructure so as to promote sustainable growth.

The two programmes were subsequently merged into a single 10-year development and reconstruction programme, covering 20 sectors, with total estimated costs of some USD 12 billion.

In order to progress with its longer-term strategy, the Government developed specific policies and entrusted the reform and re-establishment of public administration to the Minister of State for Administrative Reform.

Notwithstanding the effort made to restore basic public services since the end of the war<sup>(3)</sup>, as well as specific support provided by international donors, the present state of Lebanese public administration is still a matter of great concern to the Government.

---

(1) The previous reform of the Lebanese Administration was initiated in 1959 under the aegis of President Fouad Chehab.

(2) "Technical Assistance to the Lebanese Administration" (TALA) project.

(3) Including the rehabilitation of government buildings and attempts to recruit qualified staff.

Tight budget constraints, combined with the increasing requirements of the development and reconstruction programme, do not allow for the provision of sufficient resources to address the most pressing needs of central and local administration - especially for the institutions in charge of the social sector.

While this situation hinders Government capacity to carry out basic public service functions, it could also have the following consequences:

- jeopardising the sustainability of investment in reconstruction/rehabilitation;
- hindering the GoL's efforts to rationalise public expenditure<sup>(4)</sup> and management of public sector accounts<sup>(5)</sup>;
- widening social imbalances, hence increasing the risk of social strife;
- endangering the restoration of public confidence.

The major weaknesses of the public administration can be summarised as follows:

- (a) the existing structure for central administration is often outdated and calls for a comprehensive renovation to meet the requirements of a modern state;
- (b) appropriate office space is not always available and there is an acute need for basic office equipment;
- (c) the staffing structure of the central civil administration is mostly inadequate. For example, only 36% (7,420) of the 20,860 established cadre positions are currently filled<sup>(6)</sup>; the government payroll includes 1,700 contractual and 6,700 daily workers; and 38% of the estimated 30 to 32,000 teaching personnel are no longer working in the educational sector;
- (d) the allocation of staff within institutions is inappropriate. Some ministries operate only with a skeleton staff, while other ministry payrolls still account for numerous employees without actual assignments (e.g.: Transport, Post and Telecommunications);
- (e) the average age in the civil service is 55; thus the "corporate memory" of public administration is rapidly evaporating;
- (f) salary scales and the overall compensation system are basically inadequate and distorted. They cannot compete with private sector salary levels, thus hampering the recruitment of new qualified staff;
- (g) the regulatory and procedural framework for public administration is outdated, inappropriate and excessively centralised. The major consequence is that standard regulations cannot be enforced, thereby resulting in widespread fraud and corruption;
- (h) the current staffing levels of most ministries and public agencies are still far below sanctioned strength. This results in major gaps in institutional capacity, especially in the areas of policy formulation and implementation, programming and budgeting, project identification and management, organisation and procedures, management information systems and public accounting.

In addition to the above, local government also suffers from specific major bottlenecks:

- (a) as the last municipal elections date back to 1963, a significant number of the local councillors elected at that time are no longer in office;
- (b) decree-law no 118, which was issued on June 6 1977 and provides for the administrative and financial autonomy of the municipalities, was never actually enforced, and most municipalities are therefore overly dependent on the central government;

---

(4) Support of the World Bank/IMF "Revenue enhancement and fiscal management" project (US\$ 20 million) to the Ministry of Finance.

(5) Forthcoming support of the EC's TALA project to the Banque du Liban.

(6) Non-teaching personnel. The filled cadre positions amount to only 0.2% of the population.

- (c) notwithstanding, most municipalities would not have the basic institutional and technical capacity to take on the responsibilities encapsulated in the above decree-law;
- (d) since the beginning of the war, the Ministry of Finance, which is charged with the collection and transfer of various taxes to the municipalities, has been retaining these moneys for reconstruction purposes. This situation still pertains; thus a number of smaller towns and villages are left without any financial resources.

## II. THE ADMINISTRATIVE REFORM STRATEGY

A "Government Statement on Administrative Reform"<sup>(7)</sup>, issued on June 27 1995, clearly sets out the overall strategy and framework for the re-establishment of the Lebanese administration. This strategy is based on the premise that:

- "Lebanon's economic future, as its past, lies in a dynamic private sector, with the state in an enabling role [...]";
- "Private sector-centred economic recovery [...] cannot be sustained without administrative and civil service rehabilitation and reform".

Therefore, the objective of the GoL "is to achieve over time a smaller, efficient and better compensated public administration".

The overall coherence of the targeted re-establishment process is also defined in this Government Statement:

- "The first stage [...] must be the rehabilitation of basic physical structures and administrative capacities";
- "A clear policy vision concerning the public administration must accompany the process of rehabilitation";
- "The basic elements of such a vision are two: (i) revitalisation of the civil service; and (ii) modernisation of administrative and civil service structures and procedures."

The above concepts and strategy provide a sound basis for re-establishment of the Lebanese administration. Consistent with this strategy, the Government has already taken a number of practical steps to initiate that rehabilitation and to prepare the ground for comprehensive administrative reform.

The Council of Ministers has entrusted the Minister of State for Administrative Reform with responsibility for co-ordinating all resources and efforts necessary to meet the requirements of the rehabilitation and reform programme.

In July 1994, the Minister of State for Administrative Reform formed four inter-ministerial committees in co-ordination with the Ministry of Finance, the Civil Service Board and the Central Inspection Board. The role of these committees is to address and provide policy guidance on the following major issues: (i) Government organisational structure; (ii) salaries and benefits; (iii) classification, grading and job analysis; and (iv) performance evaluation and incentives.

In the same time-frame, the Office of the Minister of State for Administrative Reform (OMSAR) was established.

---

<sup>(7)</sup> Refer appendix 3

In cooperation with all of the ministries and public agencies concerned, the OMSAR is vested with the responsibility for co-ordinating:

- the preparation and implementation of administrative reform;
- the programming and the implementation of rehabilitation of basic physical structures and administrative capacities;
- the assistance proposed and received from the international donor community.

The OMSAR is composed of<sup>(8)</sup>:

- an Institutional Development Unit (IDU) in charge of matters and studies related to administrative reform;
- a Technical Co-ordination Unit (TCU) which is primarily responsible for implementation of a "National Administrative Rehabilitation Programme" (NARP).

These units are (and will be) staffed and equipped with the assistance of the CIDA, the UNDP and the World Bank. While not comprehensive, this support covers most of the OMSAR's basic needs and enables the TCU and the IDU to be staffed with qualified senior personnel.

The Government has also committed itself to undertake a number of policy actions, including the implementation of the NARP, a series of basic reform studies and practical implementation measures. The six major reform studies listed below are currently under preparation. They are on schedule and will be finalised with the assistance of the World Bank.

	<u>Completion</u>
(1) Comprehensive review of the functions and mandates of all ministries <sup>(9)</sup>	Dec. 96
(2) Review of the civil service management and control regulations as a whole, including the assessment of the role of the Civil Service Board, the Central Inspection Board and the Government Accounting Office	Dec. 96
(3) Review of job classifications and grading systems in the civil service	Dec. 96
(4) Review of the salary scale <sup>(10)</sup>	June/Dec. 96
(5) Performance evaluation system	June 96
(6) Staff re-deployment programme (including recruitment and retrenchment)	end 98

It is worth stressing that the conclusions and recommendations of the first five of these studies will be available in the very near future and will therefore provide essential source material for any planned assistance to the GoL's efforts towards administrative rehabilitation and reform.

The sixth of the studies, the staff re-deployment programme, aims to reduce the number of established civil service posts<sup>(11)</sup> by 5,000 before 1997. This will put an upper ceiling on the target size of the administration (approximately 16,000 civil servants, i.e. 0.5% of the population).

---

<sup>(8)</sup> Refer appendix 4.

<sup>(9)</sup> This includes the review of the supervision functions of public utilities.

<sup>(10)</sup> An interim revised salary scale is ready for implementation from 1 January 1996.

<sup>(11)</sup> Non-teaching personnel.

At the same time, the number of contractual and daily workers (8,400 in May 1995) will be progressively reduced in order to reach a maximum of 10% of the upper ceiling of established posts by the end of 1998.

However, should the existing gaps in the institutional capacity of the Lebanese administration not be addressed, implementation of most of the recommendations stemming from the studies would be delayed, and the re-establishment of a lean, efficient and modern public administration would be jeopardised.

### III. NATIONAL ADMINISTRATIVE REHABILITATION PROGRAMME

Consistent with the above strategy, the National Administrative Rehabilitation Programme aims to restore the minimum working conditions and management capacity required to restart basic public services and to prepare the ground for administrative reform. The NARP is to be implemented over a 3-5 year period.

The specific objectives of the NARP<sup>(12)</sup> are to enable the public institutions to carry out their essential functions through the implementation of the following actions:

- (a) rehabilitating their capacity for studies, planning, the formulation of policy and the identification and management of activities and projects;
- (b) providing the basic equipment needed to restore essential working conditions (excluding building rehabilitation<sup>(13)</sup>);
- (c) developing and upgrading human capacity through: (i) training, (ii) supporting new recruitment, (iii) reorganising structures and procedures, and (iv) supporting these activities through related technical assistance and advisory services;
- (d) carrying out basic policy studies, master-plans, surveys and MIS design and implementation in order to provide the basis for immediate action by administrations;
- (e) improving the responsiveness of the administration to public needs;
- (f) improving the system of governance through the activation of control agencies and the modernisation of the regulatory and procedural framework.

The NARP is the outcome of a comprehensive assessment of the most urgent rehabilitation needs of 42 Ministries and other public institutions. This was carried out by a team of international and Lebanese consultants<sup>(14)</sup> under the aegis of the Ministry of State for Administrative Reform.

The survey, which was initiated in 1993, encompassed: (i) 6 core administrative institutions, (ii) 24 line ministries, and (iii) 12 autonomous agencies. The present version of the NARP was completed in March 1995.

The analysis of ministerial and institutional needs covered three main areas: (i) physical rehabilitation (restoration of general working conditions), (ii) human resources development (training), and (iii) advisory services (capacity building).

---

<sup>(12)</sup> Refer summary presentation of the NARP prepared by the TCU, in "Pre-Appraisal Mission Report", appendix 4, 31 October 1995.

<sup>(13)</sup> Included in the NERP (refer footnote 14).

<sup>(14)</sup> Funded by the French Government and the UNDP.



The preliminary NARP appraisal led to a total requirement for USD 106.3 million<sup>(15)</sup> which encompassed: (i) computerisation and basic equipment (44%), (ii) training (19%), and (iii) advisory services (37%). A summary of the NARP components initially assessed by the OMSAR is shown in appendix 5.

While the review of these emergency needs cannot be compared to the "war damage assessments" carried out for the preparation of the reconstruction programme (NERP), the NARP is to a certain extent better documented than the NERP was in late 1992.

However, it is recognised that, as with the NERP, NARP priorities were not assessed within the framework of an overall rehabilitation programme. Instead, they were developed on a linear basis (i.e. institution by institution). It is also acknowledged that the initial NARP appraisal underestimates the need for technical assistance and advisory services.

Therefore, the OMSAR well understands the need for constant updating of the programme to account for:

- a sectoral and cross-departmental programming approach;
- a co-ordinated appraisal of sector institutions' requirements;
- an ongoing review of the mandates and attributions of all public institutions;
- the tight budget constraint set up by the Ministry of Finance.

In fact, the TCU has already undertaken a number of re-assessments of the NARP, especially regarding advisory services.

A recent update of the requirements of 14 ministries for such services led to an increase of the initial appraisal of their needs by some 40%. Accordingly, the total "advisory services" component of the NARP is now estimated at USD 48.5 million (instead of 39.7 as shown in appendix 4), thus bringing the total value of the NARP to some USD 115 million.

Furthermore, the validation procedures currently implemented to assess the NARP projects prior to their final approval, will facilitate its permanent updating and reduce the risks inherent in implementation.

Notwithstanding, the total value of the NARP is likely to increase significantly as further reviews of the various sector institutions are carried out by the OMSAR, and better co-ordination is developed between that office and the institutions concerned.

At present, the secured financing of the NARP amounts to USD 53 million, distributed as follows:

	<u>USD</u>	<u>% of NARP</u>
Government of Lebanon	20 million	19%
Various grants <sup>(16)</sup>	13 million	12%
World Bank loan	20 million	19%
	53	

<sup>(15)</sup> Not including: (i) USD 20 million (GoL funded) for CDR-executed rehabilitation of administrative buildings, and (ii) USD 35.7 million for a "Health Sector Rehabilitation Project" already funded by the World Bank.

<sup>(16)</sup> Including Arab funds, CIDA, France, IDF, Japan, UNDP, USAID, and the EC support to CAS training.

The World Bank loan is funding most of the computerisation requirement for the Central Administration, as well as a civil service census and the reform studies mentioned above. The USD 13 million in grants is mostly allocated to training and computerisation.

The GoL's contribution to the funding of the NARP (USD 20 million) was determined on the basis of the initial programme evaluation. At the time of the appraisal mission, 40% of this element (USD 8 million) was already earmarked:

	<u>USD</u>	<u>%</u>
NARP implementation support	2.5 million	31%
Administrative reform studies	0.4 million	5%
Specific contribution to WB project <sup>(17)</sup>	5.1 million	64%

#### IV. PROJECT OBJECTIVES

The proposed project for "Assistance to the Re-establishment of the Lebanese Administration" (ARLA) aims to rehabilitate the basic management capacities of targeted administrative institutions while preparing the ground for administrative reform.

Its contribution is consistent with previous and on-going EC support to the Lebanese Government's overall recovery strategy, especially:

- the "Technical Assistance to the Lebanese Administration" (TALA) project which is focused on management of the reconstruction programme and the building of institutional capacity for the public institutions concerned;
- the specific institutional support to the Central Bank and the Ministry of Economy and Trade which is included in the TALA project;
- the assistance provided to the Central Administration of Statistics.

The Aide-Mémoire signed on June 30, 1995 between the Commission and the Prime Minister of the Republic of Lebanon provided that European Union support for the re-establishment of the Lebanese administration would:

- consist of medium/long-term assistance to public administration within the overall NARP framework;
- encompass (i) the central administration, (ii) public utilities, (iii) local government and (iv) the National Institute of Administration and Development (NIAD);
- finance (i) technical assistance, (ii) training and (iii) equipment.

Thus, the project will assist in restoring essential functions of the Lebanese administration at large in order, thereby, to strengthen its institutional and managerial capacity to carry out the country's recovery process. The project will also help streamline the restructuring and reform processes aimed at re-establishing a small, efficient and modern administration. Accordingly, the main objectives of the project can be set out as follows:

- (a) contributing to the permanent update and timely implementation of the NARP in order to account for (i) the absorption capacity of the administration, (ii) the progressive

---

<sup>(17)</sup> IT component implementation and taxes on equipment.

adaptation of structures, and (iii) the progress made in the implementation of administrative reform;

- (b) strengthening the viability and overall coherence of the programme in (i) bridging the gap between the short/medium-term rehabilitation process and medium/long-term administrative reform, and (ii) tightening co-ordination with fiscal reform, especially with regard to the restructuring of public expenditure;
- (c) participating in NARP implementation through activities aimed at building institutional capacity within targeted institutions and implementation of specific pilot schemes or policy studies;
- (d) widening the scope of the NARP and administrative reform as a whole in order to encompass local government issues;
- (e) assisting in the preparation and implementation of administrative reform and the subsequent restructuring of sector institutions.

More specifically, the project will focus on (but will not be limited to) the following targets<sup>(18)</sup>:

- (a) reorganising the management functions of the various institutions concerned, through the design and implementation of appropriate management systems and the training of existing staff;
- (b) improving the regulatory and procedural framework for public administration through the review of documents and the simplification/streamlining of procedures<sup>(19)</sup>, especially those related to the delivery of services to the populace;
- (c) developing the capacity of targeted institutions to identify, evaluate, design, implement and monitor projects;
- (d) improving the planning, regulatory, supervisory and monitoring functions of these institutions, especially with respect to public utilities and services networks;
- (e) developing their capacity to better appraise sector issues and requirements and, subsequently, to formulate, program, implement and monitor appropriate, feasible, and cost-effective sector policies, in line with the Government's overall recovery strategy;
- (f) fostering the decentralisation process through specific management support to targeted areas of local government in order to facilitate their re-vitalisation;
- (g) carrying out specific studies related to the above;
- (h) providing basic equipment in order to facilitate the implementation of the above actions and/or increase visibility of public administration renovation and the availability of public services to citizens at both central and local level.

Therefore, one can reasonably infer that the most expected outcome of project implementation should be the following improvements:

- (a) increased efficiency, productivity and accountability in the day-to-day management of the beneficiary institutions. This, in turn, should lead to (i) better allocation and use of their restricted budget appropriations, (ii) increased performance in their provision of services, and (iii), on the whole, more transparent functioning of the administration;
- (b) better understanding within the institutions concerned of (i) the public policy responsibilities vested in their departments, (ii) the related objectives to be achieved and (iii) the best possible usage of available resources to properly meet their mandates;

---

<sup>(18)</sup> Refer section V and appendix 6 for details.

<sup>(19)</sup> In liaison with the IDU and the Central Inspection Board (CIB) which already set up (September 1995) a co-ordinated process for the implementation of such initiatives.

- (c) improved capacity to take over (i) management responsibility for public funding progressively transferred to institutions by CDR and, in the longer term, (ii) full accountability for their sector investment programme;
- (d) strengthened capacity to more accurately identify and appraise sector requirements and to respond appropriately to the basic needs of the population, thus inducing an increased visibility and legitimacy of government action;
- (e) improved adaptability of the transformation required by the administrative rehabilitation/reform process. This (i) could incite other government institutions to pattern their own efforts upon the project's beneficiary institutions and (ii) would confirm that the process of re-establishing the Lebanese administration is non-reversible.

## V. PROJECT DESCRIPTION

The project was designed according to the general guidelines set out in the Aide-Mémoire signed on June 30, 1995 between the Commission and the Prime Minister of the Republic of Lebanon. Therefore it covers the four main areas identified in the Aide-Mémoire (see Section IV above).

Consistent with the GoL's administrative reform strategy, as outlined in Section II above, this assistance project falls within the framework of the National Administrative Rehabilitation Programme. However, in accordance with the above-mentioned Aide-Mémoire, the project will widen the scope of the NARP by encompassing local government issues.

While the project focuses primarily on the "advisory services" component of the NARP, the appraisal mission led to the review and expansion of some of the initial requirements and estimates for that programme. These changes were made with the agreement of the OMSAR and the institutions concerned.

### 5.1 OVERALL APPROACH

The project scope encompassed the four areas of required assistance agreed upon between the European Commission and the Prime Minister of the Government of Lebanon<sup>(20)</sup>, namely: (i) the Central Administration, (ii) Public Utilities, (iii) Local Government and (iv) the Institute of Administration (NIAD). Consistent with this scope, the project was devised according to five basic principles:

- (a) developing an integrated approach to the programme's components in order to ensure the overall coherence of the proposed assistance;
- (b) defining a progressive implementation framework (refer to Section 5.3) which would take into account those adjustments needed to reflect the evolutionary context of the re-establishment process;
- (c) developing a sectoral and cross-departmental approach combining institutional support with concrete target actions and/or policy studies;
- (d) ensuring actual and positive involvement of the civil service cadre within the institutions concerned;
- (e) setting up a permanent monitoring and evaluation process in order to (i) anticipate changing needs and (ii) maintain the overall coherence of the support programme.

---

<sup>(20)</sup> Refer above-mentioned Aide-Mémoire.

As far as feasible and relevant, all the components of the project were appraised with reference to the NARP, as well as by taking into account specific comments and new requirements from the institutions concerned.

In addition, the prior restoration of basic management functions within the institutions concerned was a special focus in the project definition. This encompassed: (i) policy formulation, (ii) management organisation and procedures, (iii) programme and project management, and (iv) budgeting and public accounting.

The following keynotes summarise some other major features of the project definition:

- (a) There was considerable attention paid to institutions' positive commitment to a rapid, feasible and comprehensive re-establishment process.  
Where required, this resulted in highly focused working sessions and led to the exclusion of those offering lukewarm approval and definite reluctance.
- (b) The commitment to, and approval of, the overall project design and approach by the OMSAR and the core administrative boards (e.g. Civil Service Board and Central Inspection Board) was systematically striven for (and obtained).
- (c) Great care was taken not to overlap with support already provided by other donors to any specific institution.  
Parallel intervention in such institutions was envisaged only when obviously complementary activities could be close co-ordinated with the beneficiary department and the OMSAR.
- (d) In order to prevent confusion, the project definition also avoided overlapping with institutional support activities carried out or falling within the scope of the TALA project's PMU/SIU framework.
- (e) While the more traditional "technical assistance approach" governing the project cannot be likened to the PMU/SIU organisational concept, the appraisal exercise consistently worked to capitalise on the experience gained from implementation of the TALA project.

## 5.2 THE PROJECT COMPONENTS

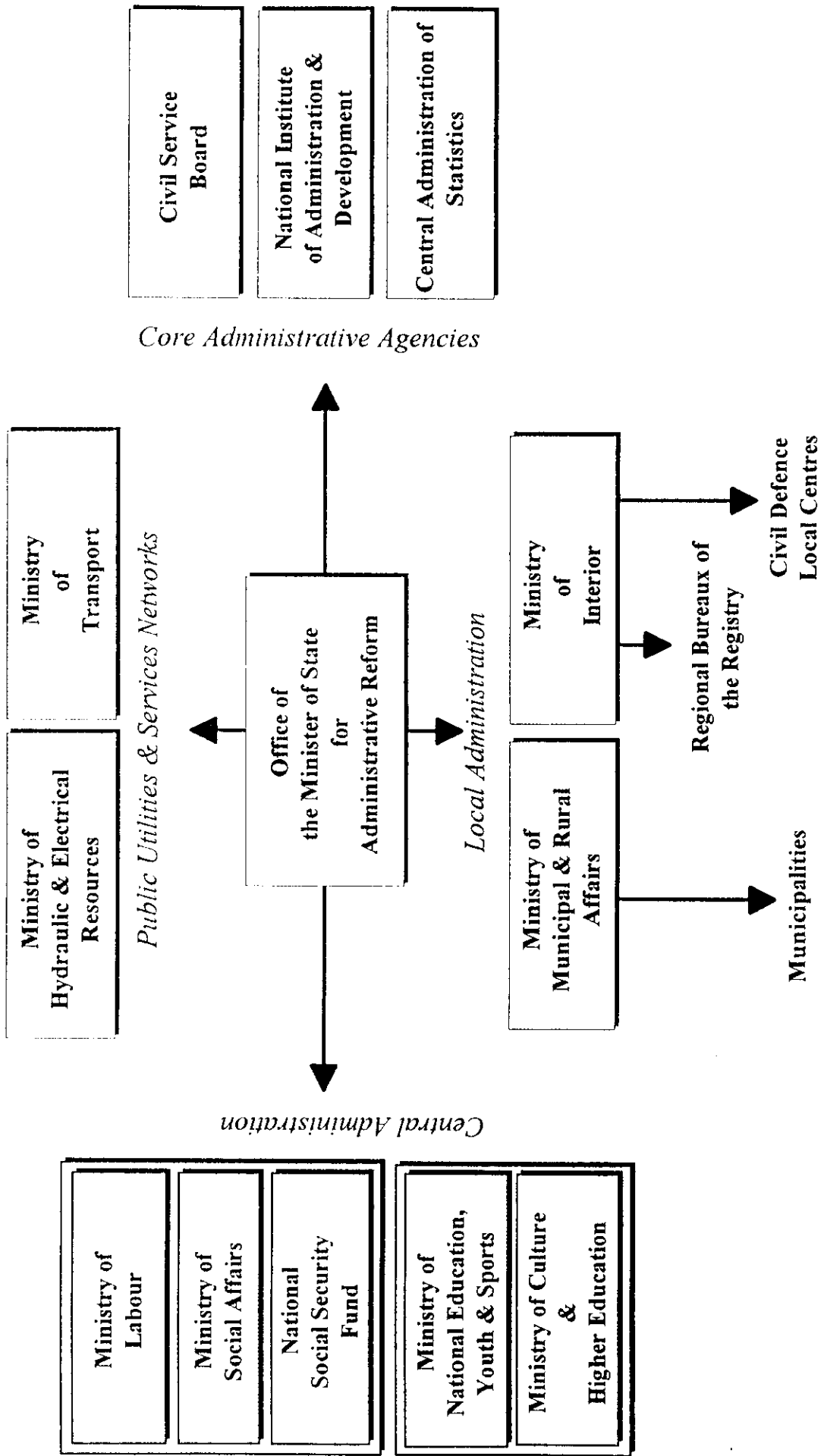
The project is structured into the following four major components which are co-ordinated through specific assistance to the Office of the Minister of State for Administrative Reform:

- Core Administrative Agencies (including the NIAD);
- Central Administration (focused on the social sector);
- Public Utilities and Services Networks (focused on planning, supervision and monitoring functions);
- Local Administration (including decentralisation and deconcentration aspects).

Within each component, all potential beneficiary institutions were clearly identified and their specific requirements appraised separately while accounting for:

- the overall coherence of the proposed support for the sector concerned;
- the practicality of managing the assistance required within the overall framework of the project;
- specific inter-relationships with other project components and/or actions.

# THE PROJECT COMPONENTS



The distribution, by component and sector, of the institutions targeted by the project is as follows:

<b>Component / Sector</b>	<b>Institutions</b>
<i>Administrative Reform &amp; Rehabilitation</i>	Office of the Minister of State for Administrative Reform (OMSAR)
<i>Core Administrative Agencies</i>	Civil Service Board (CSB) National Institute of Administration & Development (NIAD) Central Administration of Statistics (CAS)
<i>Central Administration</i>	
- Education Sector	Ministry of National Education, Youth & Sports (MNEYS) Ministry of Culture and Higher Education (MCHE)
- Labour and Social Welfare	Ministry of Labour (MOL) Ministry of Social Affairs (MSA) Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS)
<i>Public Utilities &amp; Services Networks</i>	
- Water/Sanitation & Electricity	Ministry of Hydraulic & Electrical Resources (MHER)
- Public Transport	Ministry of Transport (MOT)
<i>Local Administration</i>	
- Decentralisation	Ministry of Municipal & Rural Affairs (MOMRA) Municipalities (to be selected)
- Deconcentration	Ministry of Interior (MOI) : - Directorate General of Civil Defence - Directorate General of the Registry

While the technical annexes attached in appendix 6 provide a full description of the above components detailed by institution, the purpose of the following sub-sections and tables is to acquaint readers with the main features only of the proposed project.

#### **□ Office of the Minister of State for Administrative Reform**

The scope of the proposed assistance to the OMSAR will encompass:

- strengthening the capacity of the Office's units (TCU and IDU) to lead and co-ordinate the implementation of the NARP, and to prepare the required technical input for the definition of administrative reform measures;
- preparing the ground for implementation of the proposed assistance to beneficiary sector institutions<sup>(21)</sup> by: (i) fine-tuning and updating those institutions' requirements, (ii) preparing terms of reference and other technical input for the recruitment of technical assistance for the institutions concerned and (iii) ensuring local co-ordination of the various tenders;
- assuring overall management, co-ordination, monitoring, evaluation and reporting of the project.

<sup>(21)</sup> Under the supervision of the European Commission, and in close co-ordination with the OMSAR and other institutions concerned.

### *Major activities*

Project support to the TCU and the IDU will include (but will not be limited to) the following activities:

- improving the TCU programming function (updating and monitoring of the NARP, sectoral and functional reviews, co-ordinated actions with the Ministry of Finance,...);
- strengthening the project evaluation capacity of the TCU in order to improve the selection of bankable projects consistent with the NARP framework;
- supporting the TCU information technology group (standardising and co-ordinating computerisation of the public administration);
- strengthening the TCU in the overall management of the NARP;
- assisting the IDU in the technical preparation of administrative reform/restructuring measures related to the institutions concerned in the project;
- developing with the IDU a comprehensive approach to: (i) the deconcentration of public services and (ii) the requirements of the decentralisation process;
- contributing with the IDU to the overall: (i) simplification of administrative formalities and (ii) improvement of the service delivery to the public;
- carrying out all necessary studies in respect of the above.

### *Proposed input and expected output*

The technical assistance required for the strengthening of the OMSAR and for the overall management and co-ordination of the project was estimated at 350 man/months (over a 3-year period), of which 170 m/m were long-term and 180 m/m were short-term. This assistance will be complemented by specific budgets for studies, training and equipment in support of OMSAR's own activities, as well as additional support to other sectors whenever required.

The proposed assistance to the OMSAR should guarantee the progressive, timely and appropriate implementation of both the proposed project and the NARP as a whole. It should ensure overall coherence and proper co-ordination and monitoring of the actions undertaken in the various institutions concerned in the project.

### **□ Core Administrative Agencies**

This component includes specific assistance to: (i) the Civil Service Board (CSB), (ii) the NIAD and (iii) the Central Administration of Statistics (CAS). As the role of these institutions is to support the overall administration, their activities are closely related with those of the OMSAR. Therefore this component will link to the assistance to the OMSAR<sup>(22)</sup>.

### *Major activities*

Project support to the CSB will include:

- short-term technical assistance in order to improve: (i) the Board's administrative and accounting management, (ii) the management and control of documents and (iii) the streamlining of the organisation for administrative examinations;

---

<sup>(22)</sup> In addition, the small size of the required technical assistance does not allow for the possibility of a separate management of this component.



- the organisation and funding of training sessions abroad<sup>(23)</sup> and/or in Lebanon (using international resource people) which will benefit civil servants from all Central Government institutions.

The reorganisation of the *NIAD* and the modernisation of the curricula provided by this Institute are supported by the French Government through the "Ecole Nationale d'Administration" (ENA).

Therefore project support to this institution will be focused on the following main activities:

- organising and implementing a number of seminars specifically defined to complement the support provided to the various institutions concerned in the project; these seminars will develop topics of cross-departmental interest (e.g. public policy formulation, programming and budgeting, public accounting,...), but will be organised by sector according to project-specific requirements; these seminars will be organised and carried out through the NIAD within the framework of ENA's assistance;
- supporting the creation of a library for the NIAD including: (i) the provision and organisation of library facilities in the Institute's temporary premises and (ii) the transfer and development of these facilities to the NIAD's future location (couvent des franciscaines).

The project support to the *CAS* aims at providing the whole public administration (and local government) with the basic cartographic data required for the development of any proper statistical work. Assistance to the *CAS* will therefore concentrate on the development and implementation of a computerised map-making system.

#### *Proposed input and expected output*

Technical assistance will be required only for the *CSB* and the *CAS*:

- *CSB*: 20 m/m short-term expertise over two years;
- *CAS*: 20 m/m long-term and 20 m/m short-term expertise (computerised cartography) over two years.

Training activities will be shared by the *CSB* and the *NIAD*:

- *CSB*: training abroad (approximately 1,500 man/days);
- *NIAD*: specific seminars ( approximately 30 seminars i.e. 4,500 man/days); regional round-table on administrative reform issues.

The *expected outcome* of the assistance to these core administrative institutions can be summarised as follows:

- *CSB*: beyond the improvement of this institution's functions and activities mentioned above, the greatest impact of the proposed support will be in the actual involvement of this key institution regarding the project. This is expected to facilitate the project in the other sectors concerned;
- *NIAD*: the assistance to this institution, and the homogeneous definition of the training seminars carried out through this institute, should greatly contribute to the overall coherence and strengthening of basic management functions within the other institutions concerned in the project;

---

<sup>(23)</sup> Specific responsibility of the *CSB*.

- *CAS*: the project should permit the implementation of computerised cartography for 6,000 blocks, thus providing the public administration and local government with vital data for the development of statistical and analytical tools.

## □ Central Administration

The proposed assistance to the Central Administration concentrates on the social sector and includes two major sub-components: (i) Education, and (ii) Labour and Social Welfare.

The focus of the project in the social sector at large, and the above two sub-components in particular, was based on the following criteria:

- just as a high priority was given in the reconstruction programme to the rehabilitation of basic infrastructure related to the immediate and urgent needs of the population (e.g. water, sanitation, electricity, schools), the rehabilitation and modernisation of the social sector is one of the top priorities in the re-establishment of the Lebanese Administration;
- while the institutions in charge of the implementation of the reconstruction programme already benefit from substantial support (including technical assistance) from the international donors community<sup>(24)</sup>, the social sector of the Lebanese administration still remains in a very precarious situation;
- as a rule, the social sector has priority over other sectors of public administration in the allocation of grant assistance;
- in addition, most of the "economic sectors" were already supported by a number of donors (e.g. Agriculture), or were more concerned with a "private sector development" type of assistance (e.g. Industry);
- the political implications of support to the ruling functions of the administration (e.g. foreign affairs, justice and security) would not give (within the prevailing context) appropriate grounds for the provision of technical assistance;
- the public health sector was not included within social welfare because the Ministry of Public Health (MPH) is already supported by a World Bank project encompassing institutional building<sup>(25)</sup>.

## ■ The Education Sector

With regard to the Education sector, the project will assist: (i) the Ministry of National Education, Youth and Sports (MNEYS) and (ii) the Ministry of Culture and Higher Education (MCHE). The Ministry of Vocational and Technical Education (MVTE) was not included in the project because this component will be dealt with in the planned EU support to the private sector. However, the MVTE will be associated, as a related institution, with project implementation.

### *Major activities*

Project support to the *MNEYS* will include (but will not be limited to) the following activities:

- carrying out a comprehensive institutional diagnosis of the Ministry, complemented by a budgetary review, and proposing and implementing, wherever required, all

---

<sup>(24)</sup> Including the EU.

<sup>(25)</sup> However, a close co-ordination was already envisaged with the MPH and will be formalised during the project implementation.

- necessary: (i) organisational improvements, (ii) amendments of procedures and (iii) upgrades to management systems;
- assisting in the improvement and modernisation of the programming, budgeting and accounting functions of the Ministry;
- carrying out preliminary studies aimed at preparing the definition of an improved and cost-effective educational system;
- providing expertise and methodological support to the development of appropriate curricula;
- assisting in the organisation and implementation of training sessions for: (i) the cadre of the Ministry and (ii) the school managers (management topics; 1,300 school managers);
- assisting in the organisation of in-service training of the Ministry's teaching personnel;
- assisting in the strengthening of the regional bureaux;
- providing educational equipment.

Project support to the *MCHE* will encompass two major activities:

- institutional diagnosis of the Ministry, complemented by a comprehensive budgetary review, and proposing and implementing, wherever required, all necessary: (i) organisational improvements, (ii) amendments of procedures and (iii) upgrades to management systems;
- assisting in the improvement and modernisation of the programming, budgeting and accounting functions of the Ministry;
- assisting in: (i) the renovation of higher education curricula, (ii) the development of compatible programs and examinations and (iii) the consistent supervision and co-ordination of the higher education sector.

#### *Proposed input and expected output*

The technical assistance required for the strengthening of the *MNEYS* and for implementing the above activities was estimated at 160 man/months over a 2-year period, of which 100 m/m was long-term, and 60 m/m was short-term. This assistance will be complemented by specific budgets for:

- training: cadre and school managers;
- equipment: educational equipment, regional bureaux modernisation,...

The technical assistance required for the strengthening of the *MCHE* and for implementing the above activities was estimated at 70 man/months over a 2-year period, of which 40 m/m was long-term, and 30 m/m was short-term.

This assistance will be complemented by a small budget for the training of cadre within the Directorate General of Higher Education and the Ministry's administrative and financial department.

The *expected outcome* of the assistance to the education sector can be summarised as follows:

- *MNEYS*: the project should improve the overall management of the primary and secondary education system through: (i) more accurate identification of basic needs, (ii) more efficient allocation of physical and financial resources, (iii) increased efficiency in the management of schools and (iv) better definition of the national education strategy, taking into account the tight budgetary constraint and the relative weight of the private sector in the provision of educational services.

- *MCHE*: the project should contribute towards improved co-ordination of the curricula developed by the Lebanese University with those of the private universities and, therefore, should permit improved allocation of resources within the higher education system. In addition, management support to this Ministry will also benefit the overall culture sector.

## ■ The Labour and Social Welfare Sector

The Labour and Social Welfare sector will involve: (i) the Ministry of Labour (MOL), (ii) the Ministry of Social Affairs (MSA) and (iii) the National Social Security Fund (CNSS<sup>(26)</sup>). Related institutions will include: (i) the Ministry of Public Health, (ii) the Ministry of Housing and Co-operatives<sup>(27)</sup> and (iii) the National Employment Office.

### *Major activities*

Project support to the *MOL* will include (but will not be limited to) the following activities:

- carrying out a comprehensive institutional diagnosis of the Ministry, complemented by a budgetary review, and proposing and implementing, wherever required, all necessary: (i) organisational improvements, (ii) amendments of procedures and (iii) upgrades to management systems;
- assisting in the improvement and modernisation of the programming, budgeting and accounting functions of the Ministry;
- assisting in the strengthening of the regulatory and control functions of the Ministry regarding the labour market as a whole (with emphasis on those associated with work inspection, including health and safety and child employment) and the regulation of the flow of immigrant workers;
- assisting in the review of labour legislation;
- strengthening the organisation and training capacity of the mobile training centres, with a special focus on teen-age workers;
- participating with the other sector institutions in a comprehensive review of the social welfare system in Lebanon.

Project support to the *MSA* will include (but will not be limited to) the following activities:

- carrying out a comprehensive institutional diagnosis of the Ministry, complemented by a budgetary review, and proposing and implementing, wherever required, all necessary: (i) organisational improvements, (ii) amendments of procedures and (iii) upgrades to management systems;
- assisting in the improvement and modernisation of the programming, budgeting and accounting functions of the Ministry;
- developing the project evaluation and monitoring capacity of the MSA;
- providing assistance in the preparation and formulation of a social safety-net policy;
- participating with the other sector institutions in a comprehensive review of the social welfare system in Lebanon.

Project support to the *CNSS* will include (but will not be limited to) the following activities:

- assisting this institution in carrying out a comprehensive organisational review, complemented by a financial diagnosis, and proposing and implementing, wherever

---

<sup>(26)</sup> Caisse Nationale de Sécurité Sociale

<sup>(27)</sup> In charge of the supervision of mutual benefit societies.

- required, all necessary: (i) organisational improvements, (ii) amendments of procedures and (iii) upgrades to management systems;
- contributing to the definition of a computerisation master-plan for the CNSS and subsequent MIS design studies;
- assisting in improving the collection and management of social contributions;
- providing training to the cadre of the institution and to medical advisors (training in hospitals);
- contributing to the preparation of the planned extension of CNSS services (health and disability insurance);
- participating with the other sector institutions in a comprehensive review of the social welfare system in Lebanon.

### *Proposed input and expected output*

The technical assistance required for the strengthening of the *MOL* and for implementing the above activities was estimated at 110 man/months over a 2-year period, of which 60 m/m was long-term and 50 m/m was short-term. This assistance will be complemented by specific budgets for:

- studies: social welfare system;
- training: especially the training of young workers through mobile training centres;
- equipment: for the mobile training centres.

The technical assistance required for the strengthening of the *MSA* and for implementing the above activities was estimated at 50 man/months over a 2-year period, of which 20 m/m was long-term and 30 m/m was short-term.

The technical assistance required for the strengthening of the *CNSS* and for implementing the above activities was estimated at 130 man/months over a 2-year period, of which 60 m/m was long-term and 70 m/m was short-term. This assistance will be complemented by specific budgets for:

- studies: computerisation and the social welfare system;
- training: cadre and medical advisers.

The *expected outcome* of the assistance to the labour and social welfare sector can be summarised as follows:

- *MOL*: beyond the strengthening of the management capacity of the Ministry of Labour and, therefore, the increased efficiency in the allocation and use of its budget appropriations, the major contribution of the project should be the facilitation of the enforcement of works regulations (including child protection), thus resulting in better conditions of work for a large number of Lebanese industrial workers and service employees.
- *MSA*: the project is expected to result in: (i) a better delimitation of the scope of activities of this Ministry in accounting for available resources and physical facilities and (ii) an improved allocation of these resources to viable projects benefiting the most vulnerable population groups;
- *CNSS*: assistance to the CNSS should consolidate the capacity of this institution to: (i) strengthen the collection of contributions, (ii) improve the distribution of existing benefits and extend these benefits to new categories of workers and employees, (iii) implement a new system of disablement insurance in lieu of the existing severance pay for retiring workers and (iv) take the lead in the design of a more comprehensive social

welfare system. The consolidation of the CNSS would benefit an increasing proportion of the population, thus contributing towards a more equitable society and progressively alleviating the risk of social strife.

## □ **Public Utilities and Services Networks**

This component will concern: (i) the Ministry of Hydraulic and Electrical Resources (MHER) and (ii) the Ministry of Transport. The assistance provided to these two institutions will focus on the strengthening of policy formulation, evaluation of needs and the planning, supervisory and regulatory functions of these institutions.

### ■ **The Water/Sanitation and Electricity Sectors**

The supervision of the Water and Sanitation sector and of the Electricity sector is carried out by the General Directorate of Operations (GDO) within the MHER.

While the responsibility for production and distribution of electricity is mostly delegated to the autonomous "Electricité du Liban" agency, an institutional reform of the water and sanitation sector is currently under review by the Council of Ministers.

The restructuring of these sectors will entail a necessary adaptation of the MHER organisation, especially regarding its planning, supervisory and regulatory functions.

#### *Major activities*

Project support to the MHER will include (but will not be limited to) the following activities:

- carrying out a comprehensive review of the supervisory functions of the ministry, and proposing all necessary changes to these functions in light of the various scenarios proposed for increased autonomy of the electricity sector and the planned restructuring of the water and sanitation sector;
- contributing to possible studies into the target organisation of these sectors;
- assisting in the strengthening of the GDO's capacity to carry out resource surveys and strategic studies;
- assisting in the definition and organisation of the planning, regulatory, supervisory and control functions of the GDO;
- carrying out all necessary studies in respect of the above;
- supporting the GDO during the interim period of the restructuring process;
- training the cadre of the directorate.

#### *Proposed input and expected output*

The technical assistance required for the strengthening of the MHER and for implementing the above activities was estimated at 135 man/months over a 2-year period, of which 60 m/m was long-term and 75 m/m was short-term. This assistance will be complemented by a budget for specific studies, especially regarding the water and sanitation sector.

The *expected outcome* of the assistance to the MHER can be summarised as follows:

- facilitation of the implementation of the planned restructuring of the sectors concerned, and of the progressive adaptation of the MHER supervisory functions during the interim period preceding full implementation of the target structures, thus avoiding

- delays resulting from a possible lack of adhesion to, and understanding of, the sectors' reform;
- improvement of the Ministry's capacity to better identify the needs and requirements of the sectors, thus rationalising the allocation of available resources (physical and financial);
- implementation of a leaner and more cost-effective administration for the sectors.

## ■ The Transport Sector

The assistance to the Ministry of Transport (MOT) will relate to: (i) the positioning of Lebanon vis-à-vis the macro-regional transport strategy of neighbouring countries and (ii) the organisation/regulation of operation of land-transportation networks.

Project support to the MOT will encompass the following activities:

- assisting this institution in carrying out a comprehensive organisational assessment, complemented by a budgetary review, and proposing and implementing, wherever required, all necessary: (i) organisational improvements, (ii) amendments of procedures and (iii) upgrades to management systems;
- assisting in the definition and improvement of the regulatory functions of this ministry (licensing of private operators, organisation of controls);
- strengthening the capacity of the MOT to carry out sector studies of strategic interest to the country;
- strengthening its capacity to progressively improve the provision of public transport throughout the country, at the same time providing best value for money;
- assisting the MOT in carrying out a survey of the neighbouring countries' transport strategies and master-plans in order to position Lebanese transport policy in the overall macro-regional context;
- training and information of the cadre of the Ministry.

### *Proposed input and expected output*

The technical assistance required for the strengthening of the MOT and for implementing the above activities was estimated at 65 man/months over a 2.5-year period, of which 25 m/m was long-term and 40 m/m was short-term.

This assistance will be complemented by specific budgets for studies and training/information (local/overseas).

The *expected outcome* of the assistance to the MOT can be summarised as follows:

- a better appraisal of both the needs of the population and the technical and organisational requirements of a cost-efficient public transport policy for Lebanon;
- a more accurate appraisal of transport development within the macro-regional context, leading to the definition of sounder and more feasible projects;
- the definition of a transport master-plan encompassing: (i) national public and private transport requirements and (ii) the macro-regional dimension of this sector's issues;
- improved monitoring and regulation of the transport sector, resulting in: (i) the provision of sufficient and affordable means of transport for the population, (ii) a positive impact on the whole economy of the country and (iii) more efficient allocation and use of budgetary resources.

## □ Local Administration

This component will provide assistance to: (i) the Ministry of Municipal and Rural Affairs (MOMRA) and selected groups of municipalities and (ii) the Civil Defence Directorate and the Registry Directorate of the Ministry of Interior.

In addition, specific policy studies on decentralisation and deconcentration will be carried out under the aegis of the IDU (assistance to the OMSAR), in liaison with the MOMRA and all other institutions concerned (especially those supported by the project).

## ■ Decentralisation

The decentralisation sub-component will encompass assistance to the Ministry of Municipal and Rural Affairs, which is in charge of assistance to the recovery of local government, and specific support to a number of municipalities to be selected in targeted areas.

### *Major activities*

Project support to the MOMRA will encompass (but will not be limited to) the following activities:

- carrying out an institutional and budgetary review of the Ministry and proposing and implementing, wherever required, all necessary: (i) organisational improvements, (ii) amendments of procedures and (iii) upgrades to management systems, especially regarding the programming, budgeting and accounting functions of the Ministry;
- assisting the MOMRA and other institutions concerned (especially the OMSAR/IDU, the Ministry of Interior, and the Ministry of Finance) in the development of a comprehensive approach to the revitalisation of local government encompassing aspects such as: (i) the legal and institutional framework (deconcentration/decentralisation), (ii) fiscal issues, including local resources, and (iii) the supervision and control of local authorities;
- assisting the MOMRA in the development of a specific capacity to collect and analyse all available statistical data and carry out studies with a view to improving the appraisal of major local government issues;
- strengthening the capacity of the MOMRA to better perform its role of assistance to the municipalities, especially regarding: (i) institutional issues (creation of municipalities, grouping and creation of federations), (ii) project management at local level, (iii) the organisation and management of municipality services and (iv) human resources development at the local level;
- assisting in the identification of municipality training requirements, and contributing to the preparation of a training programme and related budget;
- assisting in the design and implementation of a specific computerisation programme for targeted municipalities, including the provision of equipment, software (Arabic version), implementation training and support;
- identifying targeted groups of municipalities which would benefit from the specific support described below, and preparing terms of reference and other technical input (in liaison with the OMSAR and the EC) for the recruitment of the technical assistance required.

The assistance to the MOMRA will also help identify two or three groups of municipalities which will benefit from special assistance to be provided by European Local Government specialists.



This assistance will bring management and technical support, training and basic equipment to the main towns of these groups, and prepare the ground for the possible subsequent creation of legal structures federating these municipalities.

Related activities would include the following:

- assisting in the general organisation of municipal services;
- strengthening the management functions of the municipalities concerned;
- providing basic equipment to municipal departments (e.g. solid waste disposal);
- assisting the villages concerned, wherever required, in preparing for their access to municipal status;
- facilitating all possible groupings of capacities to provide co-ordinated and cost-efficient services to the population.

#### *Proposed input and expected output*

The technical assistance required for the strengthening of the *MOMRA* and for implementing the above activities was estimated at 180 man/months over a 3-year period, of which 100 m/m was long-term and 80 m/m was short-term. This assistance will be complemented by specific budgets for:

- studies: MIS design and general technical studies for the municipalities;
- training: staff of the *MOMRA*, computerisation back-up, municipal management;
- equipment: especially computers and project implementation-related equipment.

The technical assistance required for the strengthening of the *targeted municipalities* and for implementing the above activities was estimated at 120 man/months over a 2-year period, of which 60 m/m was long-term and 60 m/m was short-term. This assistance will be complemented by specific budgets for:

- training: municipal staff;
- equipment: basic equipment for the provision of municipal services.

The *expected outcome* of the assistance to the *MOMRA* and to the *targeted municipalities* can be summarised as follows:

- beyond the strengthening of the *MOMRA*'s management capacity, and therefore increased efficiency in the allocation and use of its budget appropriations, the major contribution of the project should be towards the revitalisation of local government and the creation of significant momentum for the actual implementation of the Government's decentralisation policy (based upon the Taif's Agreement);
- as most of the above assistance will be directed towards a number of municipalities, one can reasonably expect a significant improvement in their management capacity and in the provision of municipal services to the areas concerned (despite the scarce resources available) which would directly benefit the population.

#### ■ Deconcentration

The above-mentioned Directorates of the Ministry of Interior (Civil Defence and Registry) provide essential public services both at central and local level. They also provide a very good example of appropriate deconcentration which is beneficial for decentralisation, and both require urgent rehabilitation. Actions will be targeted to strengthen their capacities in the above selected groups of municipalities.

## Assistance to the Directorate General of Civil Defence

The purpose of the proposed assistance to the Civil Defence directorate of the MOI is to start building-up a proper public civil defence service capable of efficiently handling recurrent, as well as major, risks and developing an appropriate prevention policy. This assistance will be carried out both at central and local level, and will provide a concrete example of the co-ordination needed between central government, the municipalities and the population.

### *Major activities*

Project support to the Directorate of Civil Defence will encompass the following activities:

- carrying out an organisational review of this directorate (including an appraisal of available resources) and proposing and implementing, wherever required, all necessary: (i) organisational improvements, (ii) amendments of procedures and (iii) appropriate management systems;
- assisting in the general organisation of emergency services, including: (i) the creation of a crisis management centre, (ii) the definition of emergency procedures, (iii) the organisation of training sessions in the Mohafazats and (iv) co-ordination with local Governments;
- assisting in the formulation of public policy for the prevention of major accidents and disasters;
- providing expertise for the organisation of: (i) the training of Civil Defence staff and of fire-fighting and first-aid volunteers and (ii) the development of an emergency health care specialisation within the curricula of medical schools;
- providing equipment for: (i) the creation of a national early warning centre and (ii) the rehabilitation of two civil defence posts in the targeted municipalities mentioned above;
- carrying out all necessary studies and project appraisals related to the above.

### *Proposed input and expected output*

The technical assistance required for the strengthening of the *Civil Defence Directorate* and for implementing the above activities was estimated at 120 man/months over a 2-year period, of which 60 m/m was long-term and 60 m/m was short-term.

This assistance will be complemented by specific budgets for:

- training: civil defence personnel, fire fighting and first-aid volunteers, awareness seminars on emergency health care;
- equipment: early warning centre (telecommunications); civil defence posts; fire engines, ambulances, and associated equipment.

The *expected outcome* of the assistance to the Civil Defence Directorate can be summarised as follows:

- improving the technical and physical capacity of civil defence to: (i) better handle crisis situations, (ii) appropriately master natural and/or major disasters and (iii) progressively implement a sound and feasible prevention policy;
- developing increased co-ordination in the field of civil defence between central administration and local government, and progressively increasing awareness and capacity at the local level regarding the management of natural and major disasters;
- initiating a planned deconcentration process of civil defence services through the strengthening of local posts in the above-mentioned targeted areas.

## Assistance to the Directorate General of Registry

The purpose of the proposed assistance to the Directorate Registry of the MOI is to focus on two basic issues of the administrative rehabilitation process, namely:

- improving reception of the public (in this particular instance through an appropriate deconcentration process);
- modernising and simplifying procedures, thus ensuring better cost-effectiveness.

This assistance will be carried out at both central and local levels and will provide a concrete example of the necessary co-ordination between central government, the municipalities and the population.

### *Major activities*

Project support to the Directorate of Registry will encompass the following activities:

- carrying out an organisational review of this directorate (including an appraisal of available resources) and proposing and implementing, wherever required, all necessary: (i) organisational improvements, (ii) amendments of procedures and (iii) appropriate management systems;
- assisting in: (i) the preparation of a computerisation master-plan for the Directorate of Registry, (ii) the definition of the required computerised systems and (iii) the implementation of the computerisation of services at both the central and regional level<sup>(28)</sup>;
- assisting, at central and regional level, in the organisation, restoration and preservation of archives, and in the implementation of a modern archiving system;
- providing expertise for the training of staff (central and regional bureaux) in: (i) legal aspects of the Registry's activities and (ii) the management of archives.

### *Proposed input and expected output*

The technical assistance required for the strengthening of the *Directorate General of the Registry* and for implementing the above activities was estimated at 100 man/months over a 2-year period, of which 60 m/m was long-term and 40 m/m was short-term.

This assistance will be complemented by specific budgets for:

- training: legal training, provision of services to the population, use of specialised equipment, archiving management;
- services: restoration of older archives, scanning of existing microfilms<sup>(29)</sup> (1959-82) and recording more recent documents on microfilm;
- equipment: cameras, microfilm readers, additional hardware and software required for the regional bureaux.

The *expected outcome* of the assistance to the Directorate of Registry can be summarised as follows:

- a modernised and efficient organisation for the Registry, providing appropriate on-line services to the population and the best value for money;

---

<sup>(28)</sup> A significant share of the required computer equipment should be provided under the World Bank project.

<sup>(29)</sup> In order to avoid further deterioration.

- the preservation of all archives related to the population, while making them readily available to the public;
- initiating a useful deconcentration with a view to preparing for the future decentralisation of parts of the service provided to the public.

### 5.3 PROPOSED ORGANISATION

The project will mostly consist of the provision of technical assistance to the beneficiary sector institutions. The total assistance required was estimated at 1,650 man/months over a 3-year period, distributed as follows:

Components	m/m
<i>Administrative Rehabilitation &amp; Reform</i>	350
<i>Core Administrative Agencies</i>	60
<i>Central Administration</i>	520
- Education	230
- Labour and Social Welfare	290
<i>Public Utilities &amp; Services Networks</i>	200
- Water/Sanitation & Electricity	135
- Transport	65
<i>Local Administration</i>	520
- MOMRA & Municipalities	300
- Civil Defence	120
- Registry	100
<b>Total</b>	<b>1,650</b>

This technical assistance will focus institutional capacity building and management improvement activities. Therefore it should be understood as a traditional technical assistance, developing institutional support to the departments concerned. This assistance will help organise and strengthen basic activities of these institutions, and provide on-the-job training to existing staff. The project's technical assistance support will be provided through the recruitment of consultancy teams (private consultancy firms and/or public institutions) which will be integrated into the various departments concerned of their sponsoring organisations.

The assistance to the OMSAR will mobilise first. The selected consultancy team will be seconded to the Technical Co-ordination and Institutional Development units of the OMSAR. This team will be denominated "Programme Monitoring Consultancy", and identified by the initials "PMC". The PMC Team-leader will report to the Minister of State through the TCU Director. The PMC will be vested with the responsibility of:

- assisting the TCU in the overall management of the NARP;
- assisting the IDU in the technical preparation of administrative reform reviews and studies;
- managing all contracts related to, and co-ordinating the various components of the EU project;
- ensuring the permanent monitoring evaluation of the project, and the required reporting to the Minister of State for Administrative Reform and to the Delegation of the European Commission in Lebanon.

The PMC will also include the assistance to the Core Administrative Agencies.

In close co-ordination with the OMSAR, the Delegation of the Commission in Lebanon, and the Commission's Headquarters in Brussels, the PMC will (i) update the needs of the project's beneficiary institutions, (ii) prepare terms of reference for the recruitment of the other technical assistance teams, and (iii) manage all consultancies and contracts related to the project.

Therefore, during the first two months of their mobilisation (inception phase), the consultants seconded to the OMSAR will:

- carry out a review and update of the NARP, especially regarding the project's beneficiary institutions, and re-assess their requirements within the overall framework of the project;
- ensure that the appropriate counterpart staffing, as well as office space and other required facilities, will be made available in due course (availability of budget resources);
- prepare the required tenders for the recruitment of the technical assistance to the sector institutions concerned by the project;
- define the overall co-ordination set-up, reporting framework, and management rules of the project, in close liaison with the OMSAR, the beneficiary institutions and the EC.

According to the above, the sector consultancies, denominated "Management Support Consultancies" (MSC) will then mobilise progressively (refer sub-section 7.1). The appointment of these MSC will not exceed a 2½-year period. The MSC will be integrated into the various departments concerned of their sponsoring organisations. They will work closely with, and report to the Heads of these departments. The Team-leaders will be responsible for the overall co-ordination and performance of their teams and will report to their institution's Minister or Director General<sup>(30)</sup>.

The co-ordination of the project will be set-up on a sector basis through the TCU organisation. Steering Committees will be appointed at sector level in order to provide general guidance regarding the implementation of the project. Inter-sectoral co-ordination will be ensured through the OMSAR.

#### **5.4 RISKS AND SUSTAINABILITY**

The major risks of the project can be identified as follows:

- a lack of political support to the administrative reform and rehabilitation, and/or a lack of political will regarding an actual decentralisation process;
- a strong reluctance of an ageing civil service staff to the modernisation and restructuring of the administration;
- a lack of homogeneity and overall coherence in the design and implementation of the administrative rehabilitation process;
- a lack of co-ordination and coherence between the administrative reform and the fiscal reform;
- a poor integration of the technical assistance within their sponsoring organisation.

---

<sup>(30)</sup> Or duly appointed representative.

However, the sustainability of the project will be favoured by the foreseen stability of the Government which committed itself, on several occasions, to undertake a comprehensive rehabilitation and reform of the public administration. It is worth mentioning that the administrative reform and rehabilitation is also a major concern of the parliamentary representation, the private sector, and the public opinion as a whole.

Moreover, both the rehabilitation and the reform are already on track, and the Office of the Minister of State for Administrative Reform benefits from an appropriate staffing, and of a competent and highly motivated team, capable of maintaining the necessary co-ordination with all central administration institutions, including the Ministry of Finance. The project will also contribute to the co-ordination with the fiscal reform through budgetary (or public expenditure, whenever appropriate) reviews in the beneficiary institutions.

The support to the IDU regarding the decentralisation/deconcentration policies should contribute towards a better understanding and communication of the related issues. The progressive implementation of the project support to the MOMRA and then, at a second stage, to the municipalities also aims at mitigating the risks of implementation in this area.

An appropriate selection of the technical assistance teams should be a major concern for both the Commission and the Lebanese Government. A very high level of expertise, a proved record of professional experience of public administration issues gained in a variety of countries, and a professional fluency in both the English and French<sup>(31)</sup> languages should be requested from all consultants.

## VI. PROJECT COST

The total cost of the project can be estimated at ECU 45.2 million, allocated as follows:

	<i>(ECU million)</i>				
	EU Contribution	Government Contribution	WB & Other Donors	Total Amount	%
OMSAR: Programme/Project Implementation Assistance	5.9	1.9	1.6	9.4	20.8
Technical assistance (sectors)	22.1			22.1	48.9
Studies & Services	2.3	0.3	1.4	4.0	8.8
Training	1.7			1.7	3.8
Equipment	3.7			3.7	8.2
Operations	1.2	1.4		2.6	5.8
Taxes on Equipment	0.0	0.4		0.4	0.9
<i>Sub-Total</i>	<b>36.9</b>	<b>4.0</b>	<b>3.0</b>	<b>43.9</b>	97.1
Contingencies	1.1	0.2		1.3	2.9
<b>TOTAL</b>	<b>38.0</b>	<b>4.2</b>	<b>3.0</b>	<b>45.2</b>	100.0

<sup>(31)</sup> French was used as a working language with 16 of the 19 institutions visited during the appraisal mission.

The programme/project implementation assistance relates to the organisational structure of the OMSAR. As indicated under section II, above, the staffing and organisation of this structure is already funded by the Government and other donors (including the World Bank).

The organisational structure of the OMSAR is the one set up for the overall implementation of the NARP, and therefore of the proposed project. The cost of this structure was estimated at a total of US\$ 4.5 million (i.e. 3.5 MECU) over 3 years, of which:

- 55.6% (1.9 MECU) will be funded by the GoL;
- 11.1% (0.4 MECU) by the World Bank;
- 33.3% (1.2 MECU) by other donors (UNDP: 0.8 MECU, and CIDA: 0.4 MECU).

As far as the beneficiary sector institutions are concerned, the project is not expected to require any additional input from the GoL, other than the government's contribution mentioned in the above table. Notwithstanding, any other contribution of the Government of Lebanon to the project, whenever required, should be considered within the overall framework of the NARP and of the US\$ 20 million (15.4 MECU) national resources already earmarked for this programme (refer section III, above).

The studies and services item includes the project related studies outlined in section V, above. It also includes administrative reform studies and workshops, of major concern to the project, which will be carried out under Government and World Bank financing.

The total EU contribution to the project is estimated at ECU 38 million. This contribution is allocated to the various components and sectors supported by the project as follows:

Component / Sector	Amount (ECU)	%
<i>Assistance to the OMSAR</i>	7.6 million	<b>20.0</b>
<i>Core Administrative Agencies</i>	2.3 million	<b>6.1</b>
<i>Central Administration</i>		<b>26.4</b>
- Education	4.3 million	
- Labour & Social welfare	5.7 million	
<i>Public Utilities &amp; Services Networks</i>		<b>10.4</b>
- Water/Sanitation & Electricity	2.5 million	
- Transport	1.4 million	
<i>Local Administration</i>		<b>34.3</b>
- Decentralisation	7.2 million	
- Deconcentration	5.8 million	
<i>Contingencies</i>	1.1 million	<b>2.8</b>
<b>TOTAL</b>	<b>38.0 million</b>	<b>100.0</b>

The table, on the next page, details the above EU contribution by component, sector, institution concerned, and cost category.

**Breakdown of Costs by Component and Institution**

Components / Sectors	Institutions	Technical assistance (m/m)				Studies/ Services	Training	Equipment	Operations	Total	% by Sector	
		L-T		S-T								Total
		L-T	S-T	Total	Amount							
<i>Administrative Reform</i>	OMSAR	170	180	350	5 950	900	290	200	250	7 590	20,0%	
<i>Core administrative Agencies</i>	CSB	0	20	20	340		250		20	610	6,2%	
	CAS	20	20	40	680	200			25	905		
	NIAD	0	0	0	0		500	300	25	825		
												26,4%
<i>Central administration</i> - Education	MNEYS	100	60	160	2 720		125	115	90	3 050	11,3%	
	MCHE	40	30	70	1 190		25		35	1 250		
- Labour & Social Welfare	MOL	60	50	110	1 870	50	120	50	65	2 155	15,1%	
	MSA	20	30	50	850				25	875		
	CNSS	60	70	130	2 210	350	70		80	2 710	10,4%	
<i>Public Utilities &amp; Services</i> - Water/Sanitation & Electricity	MHER	60	75	135	2 295	150	10		75	2 530	6,7%	
	MOT	25	40	65	1 105	200	60		40	1 405	3,7%	
<i>Local Administration</i> - Decentralisation	MOMRA	100	80	180	3 060	200	100	650	140	4 150	34,3%	
	Municipalities	60	60	120	2 040		50	900	105	3 095	19,1%	
- Deconcentration	MOI											
	- Registry	60	40	100	1 700	300	30	600	80	2 710	15,3%	
- Civil Defence		60	60	120	2 040		40	900	105	3 085		
<i>Contingencies</i>	<b>sub-total</b>				28 050	2 350	1 670	3 715	1 160	36 945		
					663	44	83	211	55	1 055	2,8%	
<b>TOTAL</b>		835	815	1 650	28 713	2 394	1 753	3 926	1 215	38 000	100%	
	<b>%</b>				75,6%	6,3%	4,6%	10,3%	3,2%	100%		



## VII. PROJECT IMPLEMENTATION ARRANGEMENTS

The project will be implemented over a 3-year period with a view to reach completion by mid-1999.

The project will be implemented according to the principles and overall framework detailed in section V, above, and to the implementation schedules displayed on the following pages.

Responsibility for the implementation of the project will be vested in the Office of the Minister of State for Administrative Reform, and especially its Technical Co-ordination Unit (TCU). The assistance provided to the OMSAR will contribute streamlining and timely implementing the project.

Moreover, project implementation will call for a permanent and close co-ordination:

- between the OMSAR and the European Commission, through its Delegation in Lebanon;
- with CDR, the Ministry of Finance, the Core Administrative Agencies (especially the Civil Service Board and the Central Inspectorate), as well as the beneficiary institutions;
- between the PMC and the MSC seconded to the sector institutions concerned by the project.

### 7.1 IMPLEMENTATION FRAMEWORK

The implementation plan shown on the following page, as well as the role of the PMC in the streamlining and co-ordination of the project implementation was specifically agreed with the OMSAR.

During the first two months of its mobilisation, the PMC will concentrate on the update of the NARP, with a special focus on project's beneficiary institutions, in order to prepare the ground for, and finalise the terms of reference of the MSC seconded to the sector institutions concerned.

This will allow for the possibility of:

- accounting for institutional changes, progress made in the assessment of the mandates of the beneficiary institutions, and other possible administrative reform measures which could affect the organisation of the project;
- adapting the above-described scope of work of, and services required from the consultancy teams to be recruited;
- assessing the actual absorptive capacity of the beneficiary institutions;
- assessing the availability of appropriate facilities for the proper mobilisation and functioning of the MSC, as well as the existing staffing level, and capacities of the departments concerned within the sponsoring organisations.

The recruitment of the MSC will be carried out over a three months period (minimum), as shown in the tentative implementation schedule displayed on the next page.

While the recruitment of the MSC will be carried out by sector (refer §7.3), a MSC will be attached, and report to each institution concerned by the project.

*Tentative Project Implementation Schedule*

Project Components	1996			1997				1998				1999					
	08	09	10	11	12	Quarter 1	Quarter 2	Quarter 3	Quarter 4	Quarter 1	Quarter 2	Quarter 3	Quarter 4	Quarter 1	Quarter 2		
<b>A/ Assistance to OMSAR and Core Agencies</b>																	
- Contract award																	
- Mobilisation																	
- Implementation:																	
* OMSAR																	
* CSB and NIAD																	
* CAS																	
<b>B/ Central Administration</b>																	
- Education Sector (MNEYS+MCHE)																	
- Labour & Social Security (MOL + MSA + CNSS)																	
<b>C/ Public Utilities &amp; Services</b>																	
- Water/Sanitation/Electricity (MHER)																	
- Transport (MOT)																	
<b>D/ Local Governance</b>																	
- Decentralisation																	
* MOMRA																	
* Municipalities																	
- Deconcentration																	
* MOI Civil Defence																	
* MOI Registry																	

The overall co-ordination of the project will be carried out by the PMC in close liaison with the TCU which is vested with the responsibility of co-ordinating the technical assistance provided within the framework of the NARP.

A resident expert of the PMC, in charge of the permanent monitoring evaluation, will also assume the specific responsibility of co-ordinating the activities and reporting of the MSC.

In addition to reporting to their sponsoring organisation, the MSC will also report on a regular basis to the PMC and the OMSAR. The framework of this reporting will be prepared by the PMC and agreed upon by the OMSAR, the institutions concerned, and the Delegation of the Commission.

The co-ordination at sector level should be facilitated by the procedure of recruitment of the MSC (refer §7.3). Notwithstanding, right from the mobilisation of the PMC, the OMSAR and the institutions concerned will set up steering committees by sector.

These committees will provide general guidance on sector policy issues and ensure an appropriate co-ordination of the sector institutions on all matters of mutual concern. The steering committees will be composed of a TCU representative, the appointed representatives of the sponsoring organisations<sup>(32)</sup>, the PMC team leader and /or monitoring expert, and the MSC team leaders.

Inter-sectoral co-ordination will be carried out within the framework of the mandate of the OMSAR. The PMC team leader, the monitoring expert of the PMC team, and the MSC team leaders concerned will be closely associated.

## **7.2 MONITORING-EVALUATION**

As mentioned above, the PMC team will include a resident expert in charge of:

- ensuring the permanent monitoring evaluation and reporting of the project;
- assisting the TCU in the overall monitoring evaluation of the NARP.

This expert will set-up a comprehensive monitoring system including appropriate indicators relevant to the project and NARP implementation and achievements.

This system will also include indicators relevant to the administrative reform as a whole.

The PMC will also be responsible for reporting to the Delegation of the Commission, on a regular basis. The framework and contents of this specific reporting will be agreed upon with the OMSAR when preparing the Implementation Agreement of the project.

Moreover, the PMC will be in charge of the preparation of the Annual Work-Plan and Budget of the project.

Notwithstanding, the nature of the project will require close supervision of the Commission's headquarters.

---

<sup>(32)</sup> Refer sub-section 5.3, page 26.

### 7.3 PROCUREMENT PROCEDURES

As a rule, the general procurement procedures of the Commission shall apply to the project. These procedures should be provided and explained to the OMSAR, as soon as possible, in order to facilitate the implementation of the project.

As agreed by the OMSAR with other donors, and already under implementation, all procurement of services and goods under the project should be carried out by the CDR which has the authority (utilised in other EU projects) to undertake its procurement directly, rather than through the Department of Tenders of the Central Inspectorate.

The project approach to procurement should be, wherever relevant, to bundle as many activities or purchases into single contracts.

With regard to the recruitment of the PMC and the MSC, the following should apply:

Component/Institutions	Consultancies	Contracts
<i>Administrative Reform &amp; Core Agencies</i>	PMC	1 contract
<i>Central Administration</i>		1 contract
- Education ( MNEYS, MCHE)	2 MSC	
- Labour & Social Welfare (MOL, MSA, CNSS)	3 MSC	
<i>Public Utilities &amp; Services Networks</i>		1 contract
- Water/Sanitation & Electricity (MHER)	1 MSC	
- Transport ( MOT)	1 MSC	
<i>Local Administration</i>		
- MOMRA	1 MSC	1 contract
- Municipalities	1 MSC	1 contract
- Directorate of Civil Defence	1 MSC	1 contract
- Directorate of Registry	1 MSC	1 contract

As shown in the above table, the assistance to the OMSAR and to the Core Administrative Agencies should be procured through a single tender. The same should apply to the "Central Administration" and the "Public Utilities & Services" components which would both include several MSCs.

However, this procedure cannot fit the requirements of the "Local Administration" component for the following reasons:

- The assistance to the Municipalities needs to be set apart from the assistance to the MOMRA in order to avoid excessive centralisation of the assistance while promoting an actual decentralisation process. Moreover the assistance of a consulting firm will fit better to the MOMRA, while the Municipalities will be better assisted by an European local government.
- The assistance required by the two MOI's Directorates is highly specialised and could never be procured through a single tender.

When the recruitment of several MSC will be processed through a single tender, separate terms of reference should be prepared for each MSC.

**A P P E N D I C E S**

**A P P E N D I X 1**

**INTERVIEWS AND WORKING-SESSIONS**

## INTERVIEWS AND WORKING-SESSIONS

---

### LEBANESE AUTHORITIES

#### *Office of the Minister of State for Administrative Reform*

- |                              |   |
|------------------------------|---|
| - H.E. Mr Anwar M. El-Khalil | Minister of State for Administrative Reform |
| - Mr Souheil Farah           | IDU Director                                |
| - Dr Bassam Ramadan          | TCU Director                                |
| - Dr Fouad Fakhoury          | TCU, Head of Co-ordination                  |
| - Mrs Rula Dughan Kabbani    | TCU, Head of Policies and Procedures        |
| - Mr Mahmoud Habboub         | TCU, Information Technology Co-ordinator    |
| - Mr Nasser Israoui          | TCU, Financial Officer                      |
| - Mr Imad Saleh              | TCU, Procurement Officer                    |

#### *Civil Service Board and National Institute of Administration and Development*

- |                   |  |
|-------------------|--|
| - Dr Hasan Chalak | Président du Conseil de la Fonction Publique |
| - Mr Edmond Osta  | Director of the NIAD                         |
| - Mr Hasan Halabi | NIAD, Director of Studies                    |

#### *Central Disciplinary Board*

- |                      |  |
|----------------------|--|
| - Mr Maurice Khaouam | Président du Conseil Général de Discipline |
|----------------------|--|

#### *Central Inspection Board*

- |                     |   |
|---------------------|---|
| - Mr Fawzi Houbeich | President of the Central Inspectorate       |
| - Mr Salim Maksour  | Head of Cabinet                             |
| - Mr Assad Sharara  | Director, Research & Orientation Department |
| - Mr Rahif Haj Ali  | Head Controller, R. & O. Department         |

#### *Council for Development and Reconstruction*

- |                    |                                 |
|--------------------|---------------------------------|
| - Dr Nabil Jisr    | President of CDR                |
| - Dr Ali Serhal    | Advisor to the President of CDR |
| - Dr Nagib Baroudi | Advisor to the President of CDR |

#### *Central Administration of Statistics*

- |                       |                  |
|-----------------------|------------------|
| - Mr Robert Kasparian | Director General |
|-----------------------|------------------|

#### *Ministry of Culture and Higher Education*

- |                         |  |
|-------------------------|--|
| - H.E. Mr Michel Eddé   | Minister of Culture and Higher Education |
| - Dr Metanios Al-Halabi | Director General of Higher Education     |

#### *Ministry of National Education, Youth and Sports*

- |                            |   |
|----------------------------|---|
| - H.E. Mr Robert I. Ghanem | Minister of National Education                                    |
| - Dr Georges Younes        | Director General of National Education                            |
| - Dr Nicolas Jammal        | Advisor to the Minister   |
| - Dr Mounir Abou Assali    | President, Centre de Recherche & Développement Pédagogique (CRDP) |
| - Mr Assad Younes          | CRDP  |

***Ministry of Labour***

- Mr Khatib Saliba
- Mr Ibrahim Darwiche

Head of the Minister's Cabinet  
Director of Diwan

***Ministry of Social Affairs***

- Mrs Neemat Kanaan

Director General of Social Affairs

***National Employment Agency***

- Mr Moussa Gedeon

Director General

***National Social Security Fund***

- Mr Abdel Halim Hraibi
- Mr Fares Barakat
- Mr Khaled Srour
- Mr S. Kawkabani

Director General  
Director Administration & Finance  
Financial Advisor  
Head of Computer Center

***Ministry of Public Works***

- H.E. Mr Ali Harajli
- Mr Issam Bikdash

Minister of Public Works  
Director General of Public Buildings

***Ministry of Housing and Co-operatives***

- Mr Fares Hajj

Director of Diwan

***Ministry of Hydraulic and Electrical Resources***

- Mr Bassam Jaber
- Mr. Joseph Saroufim
- Mr. Mounsir Al-Khatib
- Mr. Adnan Doumiati

Directeur Général de l'Exploitation  
Director of Concessions  
Director of the Supervision  
Director of Diwan

***Ministry of Transport***

- Mr Imad Nawam
- Mr Mohamad Sadeq

Director General of Transport  
Head of Common Administrative Department

***Ministry of Municipal and Rural Affairs***

- Mr Hussein Mouzannar

Director of Diwan

***Federation of Municipalities of Kesrouan***

- Mr Nouhad Nawfal

President of the Federation, and President of the  
Municipal Council of Zouk Mickaël

***Ministry of Interior***

- Mr Ghassan Chehadee
- General Darwich Hobeika
- Colonel Rafic Haddad

Director General of Registry  
Director General of Civil Defence



---

## MULTILATERAL AND BILATERAL DONORS

### *European Commission*

- Mr Harold Cool
  - Ms Ana Gonzalo-Castellanos
- Chargé d'Affaires, Head of Delegation in Lebanon  
Desk Officer "Lebanon" - Directorate General of  
External Relations (DG IB/A2)

### *European Investment Bank*

- Mr Eric Van der Elst
- Country Officer

### *The World Bank*

- Mr Laurens Hoppenbrouwer
  - Mr Anders Bjorgung
  - Mr Lars Rasmusson
- Principal Country Officer  
Senior Technical Assistance Officer  
Principal Municipal Engineer

### *Ambassade de France*

- Mr Christophe Bigot
- Deuxième Conseiller

### *Ecole Nationale d'Administration (ENA, France)*

- Mr Alain Billon
- Directeur Adjoint des Etudes

---

## CONSULTANTS

- Dr Samir Nasr
  - Dr Paul Salem
  - Dr Randa Antoun
  - Mr Jim Mc Credie
  - Mr Alhan Fares
  - Mr Luc Delestre
- Managing Director, ECE  
Director, Lebanese Centre for Policy Studies  
AUB/Consultant  
KPMG, PMUC Team Leader  
Lyonnaise des Eaux - Dumez  
Lyonnaise des Eaux - Dumez

**A P P E N D I X 2**

**LEBANON: INDICATORS AND STATISTICAL DATA**

LEBANON: INDICATORS AND STATISTICAL DATA

---

*(approximate 1994 figures)*

<i>Area</i>	Square Km	10,452	
<b><i>Population &amp; Demography</i></b>			
Population (1994 approx.)	million	3.5	
Density	1/Sq Km	340	
Urban population	%	80	
Labour force (approx.)	'000	900	
Population growth	%	1.98	
Life expectancy at birth	years	69.4	
Fertility rate	child/woman	3.39	
<b><i>Languages</i></b>			
Arabic	%	99	
French	%	45	
English	%	30	
Armenian	%	5	
<b><i>Economy &amp; Trade</i></b>			
GNP	USD million	9,150	
GNP per capita	USD	2,615	
GDP growth	%	8	
Agriculture	% of GDP	8	19% of labour force
Industry and construction	% of GDP	21	25% of labour force
Commerce and services	% of GDP	71	56% of labour force
Imports (fob)	USD million	5,950	
Exports (cif)	USD million	570	
Balance of payments	USD million	1,130	
Gross international reserves	USD million	6,200	
<b><i>Public Finance</i></b>			
Budget deficit	USD million	1,794	
Debt service	USD million	904	
Internal debt	USD million	6,576	
Foreign debt	USD million	1,257	

**A P P E N D I X 3**

**GOVERNMENT STATEMENT ON ADMINISTRATIVE REFORM**

## GOVERNMENT STATEMENT ON ADMINISTRATIVE REFORM

The General Approach

The public administration in Lebanon has been devastated by the war. A majority of regular civil servant positions remain unfilled; compensation is distorted and badly inadequate (especially at the higher and middle levels); the civil service is aging (with an average age of 54); and it has few or no material resources to work with. Lebanon's economic future, as its past, lies in a dynamic private sector, with the state in an enabling role directing its resources progressively and in a planned approach towards basic and essential functions. Both the Government and the private sector are strongly convinced, however, that private sector-centered economic recovery has been hampered by the dilapidated state of the public administration, and cannot be sustained without administrative and civil service rehabilitation and reform. Accordingly, the Government's ultimate objective is to achieve over time a smaller, efficient and better compensated public administration, consistent with the basic requirements of a State in a free economy as established by the Constitution. Such administration should be able to take into account new potential for financing public services by the private sector to attain efficient delivery, the need to improve administrative accountability and "citizens voice", and the desirability of using to the fullest the capacities of local Government.

The first stage of the process must be the rehabilitation of basic physical structures and administrative capabilities. A number of preliminary steps have already been taken. In particular, a comprehensive National Administrative Rehabilitation Program (NARP) has been prepared, the implementation of which is planned over a period of three years. The Government believes, however, that a clear policy vision concerning the public administration must accompany the process of rehabilitation. The basic elements of such a vision are two: (i) revitalization of the civil service; and (ii) modernization of administrative and civil service structures and procedures.

Civil servants still in place can make an important contribution to administrative rehabilitation, under the following conditions. They should: (i) be complemented by qualified new staff; (ii) be given resources to work with; (iii) be adequately compensated; (iv) accept the challenges of modernizing their skills through in-service training; (v) ensure that the system provides practical and effective machinery to encourage good performers and replace inefficient ones; and most importantly, (vi) be willing to operate within a regulatory and procedural framework much simpler and efficient than the existing one.

Most of the basic Lebanese procedures of public administration were established 35 years ago and no longer fit the requirements of a modern state. Administrative rehabilitation should be accompanied by the introduction of simplified procedures and improved work methods, including the use of modern, labor-saving technology.

These considerations and the present situation require a phased approach to administrative reform which focuses immediately on urgent rehabilitation measures to restore the capacity of the civil service to carry out its basic functions and at the same time prepare the ground for future administrative reform. There is a need to examine the overall structure of government administration and the objective and mandates of individual ministries and agencies, in light of efficiency, developmental criteria and the role of the private sector.



To emphasize Government's serious commitment to Administrative Reform, Minister Anwar El-Khalil, in charge of Administrative Reform, and in close collaboration with the Minister of State for Finance, the Civil Service Board and the Central Inspection Board, formed four committees to address the following critical areas: (a) organizational structure of Government; (b) salaries and benefits; (c) classification, grading and job analysis; and (d) performance evaluations and incentives. These committees started work in July 1994, and have so far produced several reports and specific recommendations.

### Specific Intentions

In particular, the Government intends to undertake the key policy actions described below.

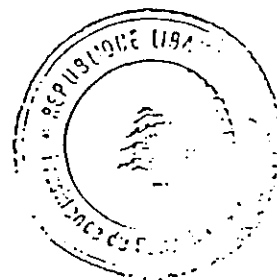
1. Implement the National Administrative Rehabilitation Program (NARP) over a period of three years (1995-1998).

2. Parallel to the implementation of NARP, we shall complete by the end of 1996 a review of the mandates and structures of all ministries and Public Agencies with the objective of streamlining public service functions, eliminate duplication between different entities or even within the same entity, take advantage of possibilities for partnership with the private sector and local government and ensure transparent and efficient execution of mandates. Such a review will result, among other things, in reducing the number of posts already established by the law in the civil service cadre. For the foreseeable future in Lebanon, this implies a potential reduction of not less than five thousand posts by 1997.

3. A program to reallocate, retrain or retrench temporary workers shall be formulated as soon as possible with a view to reducing such personnel to no more than ten percent of the total permanent positions by end 1998.

4. The civilian wage bill (including teachers but not the salary portion of the investment program) shall be kept under continuous scrutiny to ensure a sensible balance between an equitable pay that can attract qualified people into the civil service and, at the same time, that such bill does not exceed what is tolerable as a proportion to total current expenditure of the central government.

5. The salary scale shall be increased, and relativities altered, to provide adequate salaries, taking into account the job security and other advantages of public employment, and based on a comparative analysis to determine such salary scales. An interim salary scale was formulated and is being finalized for presentation to the Cabinet during July 1995. This new interim salary scale eliminates most allowances and consolidates them into the regular scale (except for assignment-related allowances or benefits that cannot by their nature be consolidated therein). Pending the completion of the job classification exercise (see below), the salary scales shall be reviewed with the view to ensure relative compatibility with private sector pay scales in the country. This revision should be completed by end 1996, and implemented in 1997.



6. Review and recommend for simplifying and standardizing job classification and grading systems used in the civil service, with a view to bringing them into line across the service; to facilitating comparability and movement within the service; to encouraging efficiency in management of human resources; and in line with the then-ongoing review of ministerial mandates. This review shall be completed by end 1996 and its results implemented in 1997.

7. Develop a simple and standardized performance evaluation system, performance feedback to staff and promotion criteria, including the provision for independent evaluation and machinery to deal with staff grievances, upward feedback and, where appropriate, users' opinions. The study will also include recommendations for incentives to reward productivity and high performance standards. The final study will be completed end 1995 and its recommendations implemented in mid-1996.

8. A major review of civil service regulations on recruitment, retention, evaluation, promotion, mobility, retirement, and discipline shall be completed by end 1996, with a view to retaining present essential safeguards of integrity, quality and merit while achieving a major simplification and streamlining of procedures and processes, and the new regulations will be put in place in early 1997.

9. In keeping with the above regulatory review, a review of the roles, responsibilities and structure of the key administrative core agencies—the civil service board, the central inspectorate, the central disciplinary board and the court of accounts—shall be completed by end 1996. concerning the court of accounts, the objective will be to focus the responsibility for *ex ante* financial controls exclusively on the financial authorities. The Court of Accounts would be responsible exclusively for quick and forceful *ex post* audits with clear, certain and swift consequences. At the same time, the accountability mechanisms will be strengthened sufficiently to permit this reform. The results of the review will be implemented in early 1997.

27 JUN 1995

Rafic Al-Hayri  
President of the Council of Ministers

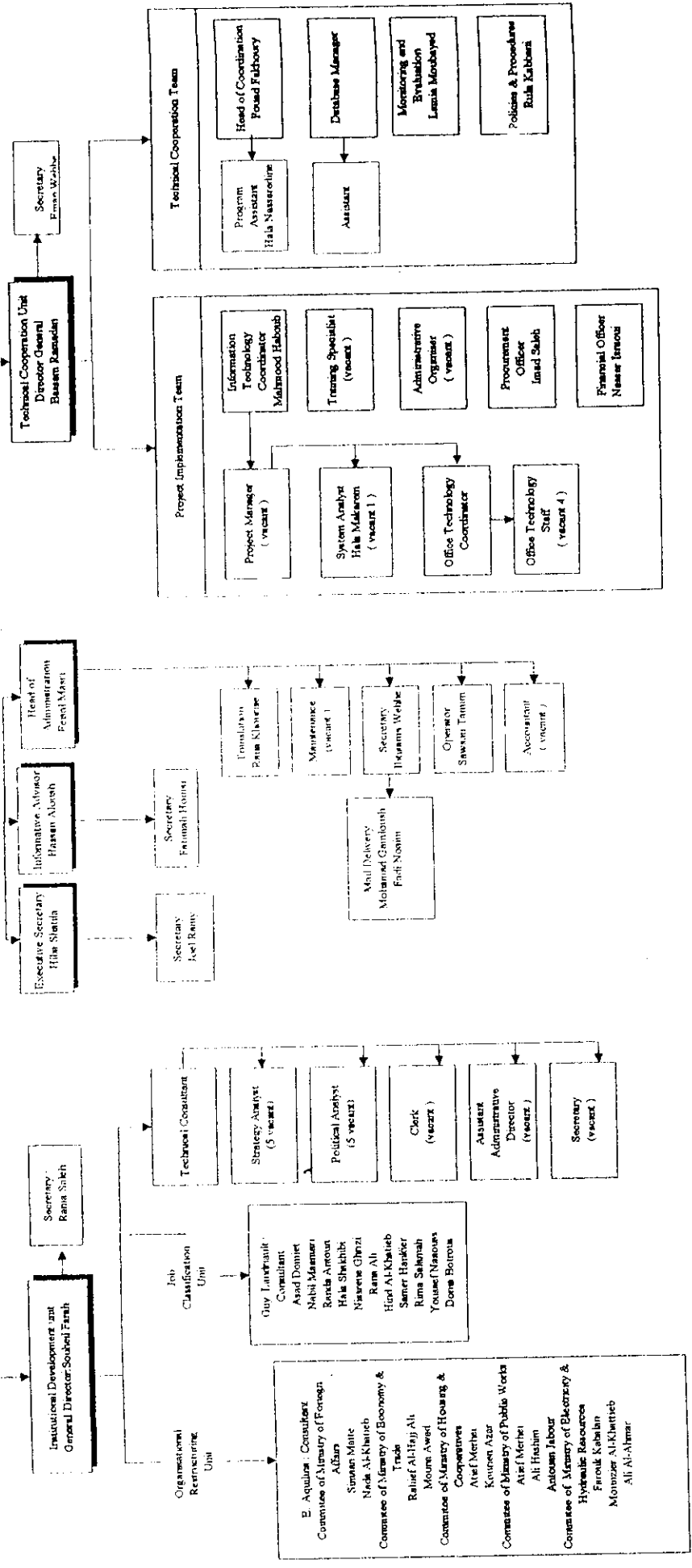


**A P P E N D I X 4**

**ORGANISATION CHART  
OF THE OFFICE OF  
THE MINISTER OF STATE FOR ADMINISTRATIVE REFORM**



# Minister of State for Administrative Reform



The Black Colour : Government Funding  
The Blue Colour : External Funding

**A P P E N D I X 5**

**THE NARP COMPONENTS**

**OFFICE OF THE MINISTER OF STATE FOR ADMINISTRATIVE REFORM**  
**The National Administrative Rehabilitation Program (in \$'000)\***  
**GLOBAL BUDGET 1996-98**

	<i>Computers and Equipment</i>	<i>Furniture</i>	<i>Vehicles</i>	<i>Training</i>	<i>Advisory Services</i>	<i>Total</i>
<b>Core Administrative Agencies</b>						
Central Adm. for Statistics	140	0	0	0	0	140
Central Disciplinary Board	200	3	0	0	0***	203
Central Inspection Board	200	4	0	1,040	6	1,251
Civil Service Board**	0	23	66	641	1,782	2,512
Natl. Inst. for Admin. & Dev.	0	0	0	246	1,378	1,624
Govt. Accounting Office	546	45	15	347	0***	953
<b>Sub-total</b>	<b>1,086</b>	<b>75</b>	<b>81</b>	<b>2,274</b>	<b>3,166</b>	<b>6,683</b>
<b>Ministries</b>						
Directorate General, PCM	460	27	57	1,237	1,105	2,886
Environment	80	10	74	92	854	1,111
Economy & Trade	964	20	114	1,447	706	3,251
Hydraulic & Electric Res.	275	72	306	630	296	1,579
Industry & Petroleum	551	36	11	147	1,459	2,204
Agriculture	91	237	72	90	2,013	2,502
Emigrants	227	5	270	260	564	1,327
Finance	0	379	0	21	99	499
Interior	4,052	238	9,676	-83	373	14,256
Justice	1,206	521	0	-215	168	1,680
Municipal & Rural affairs	212	61	792	1,106	679	2,850
Social Affairs	194	80	120	79	484	958
Public Health	369	91	1,008	439	0***	1,906
Posts & Telecom	0	281	1,105	1,179	2,425	4,990
Public Works	512	184	280	1,045	3,596	5,618
Tourism	226	42	686	119	297	1,369
Transportation	187	75	50	180	3,081	3,573
National Education	1,682	109	144	3,051	2,765	7,751
Housing	236	86	190	301	1,082	1,895
Labor	129	51	225	504	190	1,098
Foreign Affairs	234	32	75	190	1,321	1,852
Culture & Higher Educ.	206	183	106	971	597	2,063
Vocational & Tech. Educ.	166	32	78	199	3,440	3,915
Information	431	127	498	1,566	0	2,624
Displaced Persons	0	0	0	0	0	0
<b>Subtotal</b>	<b>12,689</b>	<b>2,979</b>	<b>15,938</b>	<b>14,554</b>	<b>27,595</b>	<b>73,755</b>
<b>Subtotal Core Agencies and Ministries</b>	<b>13,785</b>	<b>3,054</b>	<b>16,019</b>	<b>16,829</b>	<b>30,761</b>	<b>80,448</b>
<b>Autonomous Agencies</b>						
Executive Council For Major Projects CGEP	232	0	0	155	135	522
Executive Council For Major Projects For Beirut	240	28	46	91	0	405
National Social Security Fund CNSS	232	0	0	175	280	687
Cooperative Of Government Employees COOP	226	35	0	107	158	525
Electricite Du Liban EDL	1,395	208	865	360	4,876	7,704
Litani River Authority LRA	878	129	480	458	0	1,945
National Archive NAR	289	68	0	216	140	713
National Employment Agency NEA	123	38	0	68	955	1,183
OGERO	156	7	115	16	93	387
Port Of Beirut POB	357	75	5,354	198	912	6,896
Railways And Public Transportation Authority	1,649	11	131	42	1,198	3,031
Water Authority Of Beirut WAB	237	10	132	1,290	218	1,887
<b>Subtotal</b>	<b>6,015</b>	<b>609</b>	<b>7,122</b>	<b>3,175</b>	<b>8,964</b>	<b>25,886</b>
<b>TOTAL</b>	<b>19,790</b>	<b>3,663</b>	<b>23,141</b>	<b>20,004</b>	<b>39,725</b>	<b>106,323</b>

\* Not including \$20 million for CDR-executed rehabilitation of administrative buildings

\*\* Includes Civil Service Census

\*\*\* Cost of the Adv. Services included in the IT component

**A P P E N D I X 6**

**TECHNICAL ANNEXES**

**A n n e x   A**

**OFFICE OF THE  
MINISTER OF STATE FOR ADMINISTRATIVE REFORM**

## LES SERVICES DU MINISTRE D'ETAT A LA REFORME ADMINISTRATIVE

La réforme de l'Administration Libanaise est, depuis 5 ans, un important sujet de réflexion et de débat tant au sein de la classe politique, que de l'Administration elle-même, des milieux économiques et de l'opinion publique en général.

Cette réforme constitue, en effet, un volet important du document de "l'Entente Nationale" (Accords de Taëf, Octobre 1989).

La stratégie du Gouvernement Libanais, en la matière, est claire. Elle a été récemment précisée dans un document de politique (27/06/95), présenté en appendice 3. Le présent rapport rappelle les grandes lignes de cette stratégie (cf. II, page 3).

Le Conseil des Ministres a confié la responsabilité de mise en oeuvre de cette stratégie au Ministre d'Etat à la Réforme Administrative. Le Ministre d'Etat est chargé de coordonner:

- la préparation et la mise en oeuvre de la réforme administrative;
- la programmation et la mise en oeuvre de la réhabilitation des structures physiques essentielles et des capacités de fonctionnement de l'Administration;
- l'assistance proposée et reçue de la communauté des bailleurs de fonds internationaux.

### I. CONTEXTE ET ENJEUX

Courant 1994, le Ministre d'Etat à la Réforme Administrative a progressivement mis en place, avec l'appui de certains bailleurs de fonds<sup>(1)</sup>, une structure temporaire ad hoc composée de deux unités (cf. appendice 4). Les services du Ministre d'Etat à la Réforme Administrative (OMSAR) comprennent:

- l'Institutional Development Unit (IDU), chargé de la coordination des travaux et études relatifs à la réforme administrative;
- le Technical Co-ordination Unit (TCU) chargé, en particulier, de la mise en oeuvre du Programme National de Réhabilitation Administrative, le NARP.

Une première évaluation du NARP a été achevée en Mars 1995.

La nomination du Ministre d'Etat à la Réforme Administrative, comme la création de l'OMSAR, répondent à la nécessité de disposer d'une task force, composée de personnel qualifié, susceptible de mobiliser les énergies et les moyens nécessaires à la réhabilitation et à la réforme de l'administration.

Tout appui d'envergure et multi-sectoriel à la réhabilitation de l'administration libanaise, comme celui envisagé dans le cadre du présent projet, nécessite donc une étroite coordination avec l'OMSAR.

La réforme et la réhabilitation administrative sont en effet conçues dans la perspective de l'émergence d'une administration renouée dont l'OMSAR sera amené à définir progressivement la structure et l'organisation, en étroite coordination avec les institutions concernées.

Par ailleurs, un appui à ces services constitue un moyen privilégié d'assurer la cohérence des actions d'assistance sectorielles entre elles, avec celles menées par d'autres bailleurs de fonds et avec le processus de réforme administrative en général.

(1) PNUD, ACDI, France, Japon (PHRD).

L'assistance à l'OMSAR permettra au projet de jouer un rôle majeur dans la conception d'ensemble du processus de rénovation de l'Administration et de constituer une référence dans la mise en oeuvre de ce processus.

## 2. OBJECTIFS ET PRINCIPALES ACTIVITES

L'assistance à l'OMSAR répond donc à deux objectifs majeurs:

- faciliter une mise en oeuvre progressive, cohérente et coordonnée du projet et en assurer le suivi global et l'adaptation permanente à l'évolution du contexte institutionnel;
- contribuer à faciliter la mise en oeuvre et le suivi d'ensemble de la réhabilitation et de la réforme de l'administration libanaise.

L'assistance à l'OMSAR devrait donc globalement assumer quatre rôles principaux:

- renforcement et appui aux unités du Ministère de la Réforme Administrative;
- études préparatoires et actions transversales au niveau des différents secteurs avant la mise en place d'équipes affectées à ces secteurs;
- pilotage, gestion et suivi-évaluation du programme communautaire;
- organisation et coordination des actions de formation et développement d'une démarche d'appui au changement.

L'appui du projet au TCU et à l'IDU comportera, notamment, les activités suivantes:

- assistance à l'amélioration des fonctions de programmation du TCU (suivi et actualisation du NARP, revues sectorielles et fonctionnelles du programme, coordination des actions avec le Ministère des Finances);
- renforcement de la capacité d'évaluation de projet du TCU;
- assistance au TCU pour la réalisation et/ou la supervision des revues institutionnelles et de dépenses publiques (en liaison avec le Ministère des Finances) des institutions sectorielles non directement concernées par le projet;
- renforcement du département du TCU chargé de la normalisation et de la coordination de l'informatisation de l'Administration (IT Group<sup>(2)</sup>);
- renforcement des capacités de gestion du NARP par le TCU (gestion des appels d'offres, marchés, contrats,...);
- assistance à l'IDU dans la préparation technique des mesures de réforme et de restructuration des institutions administratives concernées par le projet;
- assistance à l'IDU dans le développement d'une approche globale du processus de décentralisation, la définition de ses implications pratiques, les conditions de sa mise en oeuvre et la réalisation/supervision des études nécessaires;
- assistance à l'IDU dans la définition des conditions pratiques de mise en oeuvre d'un processus de déconcentration utile et la réalisation/supervision des études nécessaires;
- contribution avec l'IDU aux travaux relatifs à la simplification des procédures et des formalités administratives;
- contribution à la coordination et à la supervision des études relatives à la modernisation et/ou à la réforme de l'administration.

Mais l'assistance à l'OMSAR devra tout d'abord préparer la mobilisation ultérieure d'autres équipes d'assistance au sein des différents secteurs pilotes préalablement identifiés.

Ces travaux seront réalisés au cours de la phase préliminaire d'assistance, suivant immédiatement la mobilisation du PMC.

Les principales tâches liées à ce rôle seront notamment les suivantes:

- conduite avec l'IDU et le TCU d'études préalables sur les politiques, stratégies et programmes de réforme sectoriels;

---

(2) Information Technology Group.

- appui au TCU pour l'approfondissement des diagnostics et l'actualisation du NARP pour les institutions des secteurs considérés;
- conduite avec le TCU d'actions transversales de renforcement de certaines fonctions de gestion, d'intérêt commun pour les institutions sectorielles concernées;
- préparation des termes de référence et des dossiers techniques nécessaires à la sélection des équipes d'assistance sectorielle requises.

L'équipe d'assistance à l'OMSAR (le PMC) devra naturellement assurer le pilotage, la coordination, la gestion et le suivi-évaluation de l'ensemble du projet:

- la cohérence d'ensemble et la programmation de la mise en oeuvre progressive de l'appui communautaire;
- la coordination avec le TCU et l'IDU ainsi qu'avec les autres institutions sectorielles concernées;
- la gestion opérationnelle du programme (appels d'offres, marchés, contrats, etc...) en liaison avec le TCU et la Commission;
- la coordination des autres équipes d'assistance (sectorielles);
- la mise en place d'un système permanent de suivi-évaluation, la coordination et la synthèse du reporting des équipes sectorielles, la mise en oeuvre d'un reporting spécifique à la Délégation de la Commission et la préparation des programmes annuels de travail.

Le PMC aura également la charge, en liaison avec l'INAD et les autres institutions concernées, de programmer, organiser et coordonner les actions de formation inscrites au programme communautaire. Il devra également en assurer le suivi et la diffusion éventuelle des résultats.

### 3. RESULTATS ESCOMPTES

L'assistance à l'OMSAR doit permettre de garantir la une mise en oeuvre satisfaisante du projet et la réalisation de ses objectifs d'ensemble selon le programme prévu.

Elle doit aussi accroître les chances de succès de la mise en oeuvre du NARP dans son ensemble, notamment du fait de son adaptation permanente à l'évolution du contexte institutionnel.

Elle devrait également permettre une plus grande homogénéisation des démarches de modernisation de l'Administration menées dans le cadre de projets différents.

*Cette homogénéité des actions de réforme et de réhabilitation est en effet essentielle à tout processus de réforme administrative qui s'accommode mal de greffes ponctuelles répondant à des logiques et des expériences différentes.*

Cette assistance permettra également d'accroître la cohérence du NARP tant avec la réforme administrative qu'avec la réforme fiscale mise en oeuvre par le Ministère des Finances.

### 4. AUTRES INSTITUTIONS ASSOCIEES

Par définition l'OMSAR se trouve associé à l'ensemble de l'Administration ce qui, par ailleurs, devrait faciliter les relations du projet avec les institutions non directement concernées.

Cependant des relations privilégiées devraient être tissées avec les Offices administratifs centraux<sup>(3)</sup>, le Ministère des Finances et le CDR.

... / ...

<sup>(3)</sup> Notamment le Conseil de la Fonction Publique et l'Inspection Centrale.



## 5. ASSISTANCE TECHNIQUE NECESSAIRE

Expertise nécessaire		h/m
<i>Assistance Technique long terme</i>		170
Expert en Administration Publique	30	
Expert Programmation	30	
Expert Evaluation de Projets	30	
Expert Gestion des Marchés/Contrats	30	
Expert Technologies de l'Information	20	
Expert Suivi-Evaluation	30	
<i>Expertise court terme</i>		180
Administration Publique		
→ Gestion de la Fonction Publique		
Π/ΛΤ → Finances Publiques		
→ Procédures Administratives		
→ Droit Administratif		
Π → Décentralisation/Déconcentration		
→ Finances Locales		
→ Gestion du Changement		
→ Organisation et Systèmes de Gestion		
→ Normalisation et Gestion Documentaire		
→ Architecture Informatique, MIS, EIS, Réseaux, etc..		
→ Organisation de la Formation		
→ Expertises Sectorielles		
→ Autres Expertises Gestion/Organisation		
<b>TOTAL</b>		<b>350</b>

## 6. BUDGET

Rubriques	Total (en ECU)
<i>Assistance technique</i>	5.950.000
<i>Etudes et services</i>	900.000
- relatifs à la réforme administrative	300.000
- relatifs à la standardisation informatique et aux infrastructures IT	375.000
- diagnostics institutionnels et revues de dépenses publiques d'autres secteurs	150.000
- Communication	75.000
<i>Formation</i>	290.000
- Ateliers de travail, séminaires/réforme administrative	100.000
- Séminaires de mise en oeuvre du NARP	80.000
- Sessions de formation pour d'autres secteurs	110.000
<i>Equipement</i>	200.000
- Equipement de bureau	
- Equipement de communication	
- Equipements complémentaires/mise en oeuvre du projet	
<i>Fonctionnement</i>	250.000
<b>TOTAL</b>	<b>7.590.000</b>

**A n n e x B**

**CORE ADMINISTRATIVE AGENCIES AND  
NATIONAL INSTITUTE OF ADMINISTRATION & DEVELOPMENT**

## OFFICES ADMINISTRATIFS CENTRAUX

### I. CONTEXTE ET ENJEUX

Les Offices Administratifs Centraux regroupent l'essentiel des fonctions de supervision, de contrôle, de régulation, de formation et d'information de l'Administration Centrale.

Ces Institutions sont les suivantes:

- Le Conseil de la Fonction Publique (Civil Service Board, CSB);
- L'Institut National d'Administration et de Développement (NIAD), rattaché au CSB.
- L'Inspection Centrale (Central Inspection Board, CIB);
- Le Conseil Général de Discipline (Central Disciplinary Board, CDB);
- La Cour des Comptes (General Accounting Office, GAO);
- L'Administration Centrale de la Statistique (CAS).

Ces Offices ont, en principe, des pouvoirs très étendus, parfois même excessivement centralisateurs, sur l'organisation et le fonctionnement de l'Administration. Ils devraient logiquement, parce que c'est leur rôle, être l'élément moteur de la réforme et de la réhabilitation de l'Administration. Cependant, comme l'ensemble de l'Administration, ils n'ont pas échappé aux conséquences des années de guerre.

Ils ne parviennent plus à assumer efficacement leur rôle et, faute de pouvoir faire respecter les procédures régissant l'administration, ont parfois tendance à se replier sur eux-mêmes et à se cramponner à des modus operandi désuets et inadaptés tant au fonctionnement d'une administration moderne qu'à la période de transition que traverse le pays et donc l'Etat.

Mais leur contribution à la rénovation de l'Administration est essentielle:

- ils représentent la mémoire d'une administration encore déstabilisée;
- ils constituent une référence d'homogénéité du service public dans un pays soumis à des influences culturelles très diverses;
- ils sont les garants de la notion de service public et d'une déontologie de la fonction publique, au nom desquelles ils ont été créés;
- ils regroupent un ensemble de compétences très important, en comparaison de la situation moyenne de l'Administration Centrale;
- leur influence sur les agents de la fonction publique reste très forte.

La revitalisation de ces Offices, l'adaptation de leurs mandats à un modèle d'administration rénovée et la modernisation de leurs règles et de leurs modes de fonctionnement, constituent donc une priorité bien comprise du Gouvernement (cf. déclaration de politique en appendice 3) et de l'OMSAR.

Ces Offices bénéficient déjà d'un appui important de la communauté des bailleurs de fonds. Pourtant, compte tenu de leur importance, le projet ne pouvait s'abstenir d'une relation étroite avec ces institutions:

- leur adhésion et leur appui à un projet développant une approche globale de la rénovation administrative sont un élément important de succès de sa mise en oeuvre;
- l'Union Européenne et au moins un Etat-membre soutiennent déjà certaines de ces institutions (CAS, NIAD).

Le projet apporte donc un soutien complémentaire à trois de ces institutions:

- le Conseil de la Fonction Publique;
- l'Institut National d'Administration et de Développement;
- l'Administration Centrale de la Statistique.

## 2. OBJECTIFS ET PRINCIPALES ACTIVITES

### 2.1 Conseil de la Fonction Publique

L'objectif de l'assistance au Conseil de la Fonction Publique est d'abord d'établir un lien étroit entre le projet (et donc l'OMSAR) et cette institution clé au regard de la réforme et de la modernisation de l'Administration.

Par ailleurs, une coordination étroite sera nécessaire entre l'appui apporté aux différentes institutions sectorielles, l'OMSAR et le CSB.

Cependant l'assistance, même légère, apportée par le projet à cette institution correspond à une requête explicite du CSB et s'inscrit dans le cadre de l'assistance au renforcement de la gestion de l'administration.

Les activités de l'assistance (expertise court-terme) au CSB couvriront trois principaux domaines:

- l'organisation et la modernisation des fonctions et systèmes de gestion de cet organisme;
- l'organisation des systèmes de concours de la fonction publique;
- l'organisation de la gestion documentaire et de l'archivage.

Par ailleurs, un appui sera apporté au CSB pour l'organisation et la réalisation des sessions de formation des cadres de la fonction publique, en particulier à l'étranger, dont il assume directement la charge. Approximativement 1500 homme/jours de formation sont prévus sur la période du projet.

### 2.2 Institut National d'Administration et de Développement

Le NIAD est rattaché à la Direction Générale de la Formation du CSB. L'institut bénéficie déjà de l'appui de plusieurs bailleurs de fonds (PNUD, USAID, Fonds Arabes) et notamment de la France, par l'intermédiaire de l'École Nationale d'Administration (ENA) qui apporte son appui au NIAD dans les domaines suivants:

- appui institutionnel à l'organisation des systèmes et programmes pédagogiques du NIAD;
- organisation de séminaires tant en France qu'au Liban;
- appui technique, formation de formateurs et fourniture de documentation.

Par ailleurs, le Gouvernement Français apporte au NIAD le terrain et les locaux du Couvent des Franciscaines qui seront entièrement réhabilités et aménagés pour répondre aux besoins de l'Institut.

L'objectif de l'appui du projet au NIAD est double:

- compléter l'assistance du Gouvernement Français par un appui financier à (i) la création, l'organisation et la gestion de la bibliothèque de l'Institut (embryon dans ses locaux provisoires à Tabariz, puis extension dans les locaux du Couvent des Franciscaines) et (ii) l'installation d'un équipement de traduction simultanée;
- faire assurer par le NIAD, avec l'appui de l'ENA, des séminaires de formation, sur des sujets ciblés, à l'attention des cadres des institutions concernées par le projet.

Ces séminaires porteront sur des sujets d'intérêt commun pour l'ensemble des institutions bénéficiant de l'appui du projet, mais seront adaptés en fonction des spécificités de chaque secteur pour mieux répondre aux besoins du projet. Environ une trentaine de séminaires sont prévus (4.500 homme/jours):

Ces séminaires porteront notamment sur les thèmes suivants:

- formation de politique;
- programmation, et gestion budgétaire;
- comptabilité publique;
- évaluation et suivi de projet;
- productivité administrative et simplification des procédures;
- tutelle et contrôle des services publics délégués;
- décentralisation et déconcentration administrative.

## 2.3 Administration Centrale de la Statistique

L'Administration Centrale de la Statistique, rattachée au Premier Ministre, est une institution essentielle à la bonne gestion de l'Administration à laquelle elle devrait pouvoir fournir les informations de base, indispensables à la formulation et au suivi d'impact des politiques sectorielles.

Le CAS a entrepris, depuis déjà plusieurs années de reconstituer les bases d'un instrument statistique fiable et performant. Il a déjà bénéficié, et bénéficie encore, de l'appui de plusieurs bailleurs de fonds dont l'Union Européenne.

L'appui au CAS, prévu par le projet a justement pour objectif de permettre à cette institution de mener à bien la reconstitution de l'un de ces outils statistiques. Il s'agit d'une cartographie détaillée par ilot des zones urbaines, essentielle à toute enquête de terrain mais également utile au développement de systèmes d'information dans les différentes administrations sectorielles et dans les municipalités.

Pour le moment, ces travaux s'effectuent à la main, sans moyens adéquats et de manière approximative. L'assistance au CAS aura donc pour activités essentielles:

- la réalisation de la cartographie informatisée de 6,000 ilots et la production sur cette base de 1435 cartes des circonscriptions foncières formant le territoire libanais;
- de diffuser et vulgariser ces résultats dans l'ensemble de l'administration en vue d'assurer l'homogénéité et la cohérence des travaux statistiques des institutions concernées.

## 3. RESULTATS ESCOMPTES

*CSB:* Au-delà de l'amélioration des fonctions de gestion de cette institution et la formation de fonctionnaires libanais à l'étranger, le premier résultat attendu de l'assistance au Conseil de la Fonction Publique est son engagement vis à vis du projet et son appui dans les relations avec l'ensemble de l'Administration Centrale.

*NIAD:* L'appui à cet Institut et son engagement dans la formation des cadres de l'administration, concernés par le projet, contribuera largement à la cohérence d'ensemble et au renforcement des fonctions essentielles de gestion au sein des institutions cibles du projet.

Elle garantira également la cohérence de ces formations spécifiques avec celles normalement dispensées par le NIAD (formation initiale et formation continue) et permettra de reconstituer, à terme, une culture de gestion homogène au sein de l'administration libanaise.

*CAS:* Les résultats pratiques de l'assistance à l'Administration Centrale de la Statistique sont énoncés ci-dessus (cf. section 2).

Par ailleurs, cet appui contribuera, en liaison avec l'IT Group de l'OMSAR, à homogénéiser la conception des systèmes d'information de l'Administration.

## 4. AUTRES INSTITUTIONS ASSOCIEES

CF. OMSAR

## 5. ASSISTANCE TECHNIQUE NECESSAIRE

Cette assistance sera recrutée par le même appel d'offres que pour le PMC de l'OMSAR et sera incluse dans cette équipe. Ses termes de références seront cependant clairement identifiables. Elle rapportera, en première instance, aux Autorités responsables des institutions considérées.

Le tableau, page suivante, détaille l'assistance technique nécessaire, à l'appui au CSB et au CAS.

Expertise nécessaire	h/m
<i>Assistance Technique long terme</i>	20
Expert cartographie informatique (CAS)	1 Long terme
<i>Expertise court terme</i>	40
- Gestion administrative (CSB)	
- Finances et comptabilité publique (CSB)	20 (CSB)
- Organisation des concours (CSB)	
- Organisation de la formation à l'étranger (CSB)	
- Gestion documentaire (CSB)	
- Techniques et méthodes de cartographie (CAS)	20 (CAS) →
- Systèmes informatiques (CAS)	
<b>TOTAL</b>	<b>60</b>

## 6. BUDGETS

### 6.1 Conseil de la Fonction Publique

Rubriques	Total (en ECU)
<i>Assistance technique</i>	340.000
<i>Etudes et services</i>	0
<i>Formation</i>	250.000
<i>Équipement</i>	0
<i>Fonctionnement</i>	20.000
<b>TOTAL</b>	<b>610.000</b>

### 6.2 Institut National d'Administration et de Développement

Rubriques	Total (en ECU)
<i>Assistance technique</i>	0
<i>Etudes et services</i>	0
<i>Formation</i>	500.000
- Séminaires relatifs au projet	450.000
- Table ronde sur la réforme administrative	50.000
<i>Équipement</i>	300.000
- Bibliothèque	200.000
- Traduction simultanée et divers	100.000
<i>Fonctionnement</i>	25.000
<b>TOTAL</b>	<b>825.000</b>

### 6.3 Administration Centrale de la Statistique

Rubriques	Total (en ECU)
<i>Assistance technique</i>	680.000
<i>Etudes et services</i>	200.000
<i>Formation</i>	0
<i>Equipement</i>	0
<i>Fonctionnement</i>	25.000
TOTAL	905.000

3 000 000

Annex C

EDUCATION SECTOR



## LE SECTEUR DE L'EDUCATION

### I. CONTEXTE ET ENJEUX

Le secteur de l'Éducation regroupe environ 900.000 élèves et étudiants. Au cours de l'année scolaire 1993-94, cette population se répartissait de la manière suivante:

Niveau	Population	%
Enseignement Général	770.600	86.6
Enseignement Technique	44.700	5.0
Enseignement Supérieur	74.800	8.4
<b>Total</b>	<b>890.100</b>	<b>100.0</b>

Le taux d'analphabétisme est estimé à environ 23% (essentiellement des femmes). Le taux de fréquentation scolaire de la tranche d'âge des 15-17 ne serait que de 40% (source UNESCO).

Le poids relatif du secteur public dans l'enseignement reste relativement réduite (données 93-94):

Niveau	Public	%	Privé	%	Total
Enseignement Général	235.800	30.6	534.800	69.4	770.600
Enseignement Technique	9.400	21.0	35.300	79.0	44.700
Enseignement Supérieur	36.500	48.8	38.300	51.2	74.800
<b>Total</b>	<b>281.700</b>	<b>31.6</b>	<b>608.400</b>	<b>68.4</b>	<b>890.100</b>

Le secteur public de l'Éducation Nationale (enseignement primaire, secondaire et pré-universitaire):

- encadre environ 236 000 élèves sur un total de 771 000 jeunes scolarisés, soit 31% des effectifs scolaires;
- gère 1290 écoles sur un total de 2450 (soit 52%);
- dispose d'un effectif d'environ 30.000 enseignants (un recensement est en cours) sur un total de 63.500, soit 47% du personnel enseignant du pays.

Ces données, qui doivent toutefois être manipulées avec précaution compte tenu de l'imprécision des statistiques disponibles, indiquent toutefois un faible niveau d'efficacité du secteur public de l'éducation générale.

	Public	Privé	Moyenne
Nb d'élèves/École	183	461	315
Nb d'élèves/enseignant	7,9	16.0	12.1

On estime cependant à environ 12.000 les effectifs d'enseignants du secteur public détachés dans d'autres administrations. Ces effectifs sont globalement identifiés et le choix leur a été laissé de rejoindre leur corps d'origine ou de rester dans leur administration d'accueil.

Les enseignants du secteur public n'ont plus bénéficié de formation continue depuis 25 ans et les systèmes éducatifs et pédagogiques n'ont pas non plus été modernisés.

Le recrutement des écoles publiques serait en lépre décroissance, malgré une augmentation des effectifs scolarisés ces dernières années et l'augmentation sensible des frais d'inscription et de scolarité dans l'enseignement privé.

La situation de l'enseignement supérieur est tout à fait particulière puisque l'on ne recense pas moins de 8 Universités et une douzaine d'autres établissements d'enseignement supérieur. En 93-94, les quatre principales universités regroupaient 83% des étudiants:

Université	Nb d'inscrits	% E. Sup	Nb diplômés 94	% E. Sup
Univ. Libanaise	36.503	48.8	3.187	32.7
Univ. Arabe de Beyrouth	15.418	20.6	2.405	24.7
Univ. St Joseph	5.563	7.4	1.254	12.9
Univ. Américaine de Beyrouth	4.935	6.6	1.320	13.5

L'Université Libanaise est la seule université publique. Elle a un statut d'établissement public autonome sous tutelle du Ministère de la Culture et de l'Enseignement Supérieur (MCHÉ).

Traditionnellement les universités du Liban accueillent de nombreux étudiants étrangers, originaires de la région, pour la plupart. En 93-94 cette population représentait encore 23% des étudiants (contre 40% en 82-83).

Le niveau scientifique de ces universités est appréciable et de nombreux pays de la région y recrutent leurs futurs cadres. Toutefois le tableau ci-dessus tendrait à montrer que l'Université Libanaise ne se situe pas au meilleur niveau.

La rénovation du secteur public de l'éducation constitue l'une des priorités les plus importantes du Gouvernement Libanais. Les Accords de Taëf accordaient d'ailleurs une importance fondamentale à ce secteur en lui fixant le rôle de favoriser l'appartenance, la cohésion et l'unité nationale.

Au-delà de la réhabilitation des moyens physiques (reconstruction et réhabilitation des écoles), à laquelle l'Union Européenne contribue déjà de manière significative, le Gouvernement est conscient d'une double nécessité:

- promouvoir un enseignement public accessible à tous et d'un niveau satisfaisant, comparable à celui de l'enseignement privé;
- reconstruire un système éducatif performant, s'appuyant sur une administration moderne et efficiente.

Le Conseil des Ministres a donc approuvé, par le Décret 15-94 du 17/08/94, un plan décennal de "Reconstruction du Système Educatif" couvrant l'ensemble des domaines du secteur.

Les enjeux de la modernisation du secteur éducatif sont, en effet, considérables:

- l'intégration sociale, l'égalité des chances et donc la démocratie;
- le développement d'une économie de services ouverte à l'international;
- l'impact budgétaire<sup>(1)</sup> d'une administration plus performante du secteur éducatif.

## 2. OBJECTIFS ET PRINCIPALES ACTIVITES

### 2.1. Ministère de l'Education Nationale, de la Jeunesse et des Sports

Dans le cadre du plan décennal de reconstruction du système éducatif, le Ministère de l'Education Nationale (MNEYS) s'est fixé trois objectifs prioritaires:

- le recyclage et la formation continue de l'ensemble du personnel enseignant et la formation des conseillers pédagogiques et de conseillers d'orientation, en vue d'améliorer le plus rapidement possible le niveau et la qualité de l'enseignement;

<sup>(1)</sup> Les effectifs d'enseignants représentent, en effet, environ 27% de l'ensemble des personnels rémunéré par l'Etat.

- la restructuration de l'administration et l'amélioration de sa gestion, tant au niveau central qu'au niveau local (formation à la gestion des directeurs d'écoles; renforcement des bureaux régionaux; déconcentration de la gestion et responsabilisation);
- une allocation optimale des personnels enseignants (recensement en coûts).

Les deux premiers objectifs nécessitent une assistance extérieure. Des actions sont déjà entreprises, avec l'appui de différents bailleurs (France, CPELF), ou vont l'être en 1996 pour répondre au premier objectif, notamment par la remise à niveau linguistique des enseignants en français et en anglais ou dans les matières enseignées dans ces langues.

L'appui du projet se concentrera donc sur le second objectif, tout en apportant un appui spécifique à l'organisation de la formation permanente des enseignants et à la rénovation du système éducatif dans son ensemble.

Les principales activités du projet seront donc les suivantes:

- diagnostic institutionnel et revue budgétaire du Ministère;
- assistance à la réorganisation du Ministère et au renforcement des fonctions de gestion centrale : programmation, affectation et gestion des ressources budgétaires et humaines, MIS, gestion administrative et comptable;
- appui à la mise en oeuvre du programme de rénovation du système éducatif du Ministère par une assistance à: (i) la définition des filières d'enseignement (matières enseignées, programmes, examens, matériel pédagogique), (ii) l'identification et l'évaluation des besoins en enseignants, (iii) l'élaboration d'un plan de formation initiale et continue, et (iv) la coordination avec l'enseignement supérieur et l'enseignement technique et professionnel (étude des marchés du travail en cours);
- appui à la création d'un observatoire de l'enseignement, définition de la carte scolaire, analyse prospective des besoins en écoles et enseignants, prévision des besoins budgétaires correspondants;
- appui à la gestion des écoles (formation des directeurs) et renforcement des moyens pédagogiques (formation et équipement);
- appui au renforcement des bureaux régionaux (équipement), organisation et déconcentration de la gestion des moyens budgétaires et humains;

## 2.2. Ministère de la Culture et de l'Enseignement Supérieur

L'assistance au Ministère de la Culture et de l'Enseignement Supérieur (MCHÉ) répond à trois objectifs principaux:

- l'adaptation des structures et la modernisation de la gestion du Ministère;
- la rénovation de l'enseignement public supérieur;
- la cohérence dans la définition des politiques d'enseignement général, pré-universitaire et universitaire.

Les principales activités qui seront développées au MCHÉ seront les suivantes:

- diagnostic institutionnel et revue budgétaire du Ministère;
- assistance à l'organisation du Ministère, à la modernisation des procédures et des systèmes de gestion et à l'amélioration des fonctions de programmation et de gestion budgétaire et comptable;
- assistance à (i) la conception d'un système rénové d'enseignement supérieur, (ii) l'harmonisation des filières universitaires, des programmes et des examens et (iii) la modernisation des conditions d'exercice des fonctions de tutelle et de coordination de l'enseignement supérieur par le Ministère.

## 3. RESULTATS ESCOMPTES

*MNEYS*: Le projet doit pouvoir contribuer à l'amélioration d'ensemble de la gestion du système éducatif (primaire, secondaire, complémentaire) par: (i) une évaluation plus précise des besoins essentiels du sous-secteur, (ii) une allocation plus rationnelle des ressources physiques, humaines et financières, (iii) une gestion plus rationnelle et efficace des établissements scolaires et (iv) une définition et une actualisation de plus en plus rigoureuses de la politique nationale de l'éducation, prenant en compte les contraintes d'austérité budgétaire et le poids relatif du secteur privé dans le système éducatif national.

*MCHE*: Le projet devrait contribuer à améliorer la cohérence et la coordination des filières développées par l'Université Libanaise avec celles des autres universités et donc permettre une allocation plus rationnelle des ressources au sein du système d'enseignement supérieur. De plus, l'amélioration de la gestion du Ministère devrait également bénéficier au secteur de la Culture dans son ensemble (meilleure allocation des ressources et des moyens).

#### 4. AUTRES INSTITUTIONS ASSOCIEES

OMSAR, Institut National d'Administration et de Développement, Ministère de l'Enseignement Technique et Professionnel, Ministère du Travail et Office National de l'Emploi, Ministère des Affaires Municipales et Rurales (déconcentration), Ministère des Transports (transport scolaire), CDR (construction et réhabilitation des écoles).

#### 5. ASSISTANCE TECHNIQUE NECESSAIRE

##### 5.1 Ministère de l'Education Nationale, de la Jeunesse et des Sports

Expertise nécessaire		h/m
<i>Assistance Technique long terme</i>		100
Expert Développement Institutionnel	20	
Expert Systèmes et Programmes Educatifs	20	
Expert Organisation/Systèmes de Gestion	20	
Expert Gestion des Ets Scolaires	20	
Expert Suivi-Evaluation	20	
<i>Expertise court terme</i>		60
- Organisation et gestion administrative		
- Gestion budgétaire et comptabilité publique		
- Systèmes pédagogiques		
- Carte scolaire		
- Statistiques de l'Education		
- MIS		
- Organisation de la formation		
- Déconcentration administrative		
- Gestion documentaire		
<b>TOTAL</b>		<b>160</b>

##### 5.2 Ministère de la Culture et de l'Enseignement Supérieur

Expertise nécessaire		h/m
<i>Assistance Technique long terme</i>		40
Expert Développement Institutionnel	20	
Expert Systèmes d'Enseignement Supérieur	20	
<i>Expertise court terme</i>		30
- Organisation et gestion administrative		
- Gestion budgétaire et comptabilité publique		
- Gestion des Universités		
- Statistiques de l'Education		
- MIS		
<b>TOTAL</b>		<b>70</b>

## 6. BUDGETS

### 6.1 Ministère de l'Education Nationale, de la Jeunesse et des Sports

Rubriques	Total (en ECU)
<i>Assistance technique</i>	2.720.000
<i>Etudes et services</i>	0
<i>Formation</i>	125.000
- Formation des cadres	
- Formation des directeurs d'écoles	
<i>Equipement</i>	115.000
- Equipement pédagogique	
- Equipement bureaux régionaux	
<i>Fonctionnement</i>	90.000
<b>TOTAL</b>	<b>3.050.000</b>

### 6.2 Ministère de la Culture et de l'Enseignement Supérieur

Rubriques	Total (en ECU)
<i>Assistance technique</i>	1.190.000
<i>Etudes et services</i>	0
<i>Formation</i>	25.000
<i>Equipement</i>	0
<i>Fonctionnement</i>	35.000
<b>TOTAL</b>	<b>1.250.000</b>

Annex D

LABOUR AND SOCIAL WELFARE

## PROTECTION SOCIALE

### I. CONTEXTE ET ENJEUX

Le secteur de la protection sociale est généralement le premier sinistré en cas de conflits et généralement, lorsque ces conflits sont terminés, l'un des derniers à être remis en route.

Même si des chiffres alarmants circulent sur le nombre croissant de libanais vivant en dessous du seuil de pauvreté (près d'un million selon un rapport de l'ESCWA<sup>(1)</sup>), l'absence de statistiques fiables ne permet pas d'en vérifier la vraisemblance.

En revanche, outre les fractures sociales inhérentes à la guerre<sup>(2)</sup>, un certain nombre de facteurs montrent clairement une détérioration sensible du niveau de vie de la population et les difficultés auxquelles elle a à faire face pour accéder aux services sociaux indispensables. Il n'est que de citer les exemples suivants:

- en 1995, le salaire moyen en USD constants ne représente plus que 20% de son niveau de 1966;
- alors que 70% du budget du Ministère de la Santé Publique est utilisé au remboursement des soins hospitaliers, ces soins ne sont prodigués aux patients qu'après paiement d'une contribution immédiate;
- l'assurance-maladie de la Caisse Nationale de Sécurité Sociale ne concerne qu'environ un tiers de la population;
- il n'existe pas de système d'assurance-vieillesse, mais simplement une indemnité de fin de service qui, compte tenu de la dépréciation monétaire (1987-93) ne permet plus aux retraités de mener une vie décente, sans tenir compte du non-versement de ces indemnités par la CNSS de 1975 à 1990, faute de ressources;
- il n'existe pas de système d'assurance-chômage;
- de nombreux employeurs<sup>(3)</sup> échappent à tout contrôle, tant de la sécurité sociale (absence de déclaration des employés et non-paiement des cotisations), que de l'inspection du travail (conditions de travail dangereuses ou malsaines);
- la proportion de femmes seules, chargées de famille, est passée de 9,2% en 1954 à près de 20% en 1992.

Une société à deux vitesses existe déjà qui ne peut nullement se sentir concernée par les gigantesques programmes de reconstruction et de construction qui prennent forme actuellement, notamment dans la zone du Grand Beyrouth.

De nombreuses ONG ont pris le relais, pendant la guerre, d'un service public déficient et continuent utilement à assister les populations les plus vulnérables. Mais, de par leur nature et leur caractère souvent confessionnel, elle ne peuvent se substituer au service public.

Le Gouvernement et le Parlement sont particulièrement sensibles à cette situation et au risque de crise sociale grave qui pourrait en découler. Si les enjeux, en termes de cohésion nationale et de restauration de la légitimité de l'État, sont en effet extrêmement importants, ils le sont tout autant en termes d'efficacité économique.

(1) United Nations' Economic and Social Commission for Western Asia.

(2) 150 à 200.000 morts, 300.000 blessés, 150.000 handicapés, 900.000 personnes déplacées.

(3) Notamment dans le commerce, les services, le bâtiment et les travaux publics qui emploient, par ailleurs, une main-d'oeuvre immigrée importante.

Le Liban dispose, cependant, d'atouts importants dans ce domaine:

- une institution, la CNSS, qui a réussi sa recapitalisation en deux ans, sans s'endetter et qui dispose encore d'un fort potentiel de développement;
- une capacité importante à développer des systèmes d'assurance dans les domaines de la protection sociale ne relevant pas directement de l'assurance maladie.

Dans le cadre de la réforme administrative, le Gouvernement a constitué en Novembre 1995 une Commission de réforme du code de la sécurité sociale (promulgué en 1963 et non révisé depuis). Par ailleurs, la CNSS prévoit de mettre en chantier d'une part une modernisation de ses structures et de ses modes de fonctionnement et, d'autre part une extension progressive de ses prestations à d'autres catégories de la population et un développement des services qu'elle fournit.

Toutefois, ces améliorations ne seront possibles que si l'ensemble de l'administration en charge du système de protection sociale est modernisée et capable d'assurer pleinement ses fonctions de contrôle, de régulation et d'action sociale.

## 2. OBJECTIFS ET PRINCIPALES ACTIVITES

Le projet apportera directement son appui à trois institutions clés du secteur:

- le Ministère du Travail (MOT), notamment dans le domaine du contrôle des conditions de travail et de l'emploi des mineurs;
- le Ministère des Affaires Sociales (MSA), chargé de l'action sociale et de la tutelle des nombreuses ONG actives dans le secteur;
- la Caisse Nationale de Sécurité Sociale.

Le Ministère de la Santé Publique n'a pas été inclus dans le projet, dans la mesure où il bénéficie déjà de l'appui de la Banque Mondiale, y compris au niveau institutionnel. Cependant une coordination étroite sera établie avec ce Ministère avec lequel des contacts préliminaires ont déjà été pris.

### 2.1. Ministère du Travail

L'assistance au Ministère du Travail inclura les activités suivantes:

- diagnostic institutionnel et revue budgétaire du Ministère;
- assistance à l'organisation du Ministère, à la modernisation des procédures et des systèmes de gestion et à l'amélioration des fonctions de programmation et de gestion budgétaire et comptable;
- assistance au renforcement des fonctions de régulation et de contrôle du marché du travail au sens large et, en particulier celles relatives à l'inspection du travail, l'hygiène et la sécurité, l'emploi des mineurs et la régulation du flux des travailleurs immigrés;
- assistance à la revue de la législation du travail;
- renforcement de l'organisation et des capacités de formation (équipement, formation des formateurs) des centres mobiles de formation, un accent particulier étant mis sur la formation des jeunes travailleurs, ayant quitté prématurément le système scolaire (cf. Education);
- assistance au Ministère du travail dans sa contribution à une revue globale (commune aux trois institutions du secteur) des systèmes de protection sociale au Liban et l'élaboration de propositions concrètes d'amélioration de ces systèmes.

### 2.2. Ministère des Affaires Sociales

Dans le contexte actuel de restrictions budgétaires, le Ministère des Affaires Sociales ne dispose que de faibles moyens et de capacités humaines et financières réduites. L'appui à cette institution est donc dimensionné en conséquence et centré sur des activités essentielles au renforcement de ses capacités de gestion.



Les principales activités développées au sein de ce Ministère seront les suivantes:

- diagnostic institutionnel et revue budgétaire du Ministère;
- assistance à l'organisation du Ministère, à la modernisation des procédures et des systèmes de gestion et à l'amélioration des fonctions de programmation et de gestion budgétaire et comptable;
- assistance au développement d'une capacité d'identification, d'évaluation et de suivi de projets d'action sociale;
- assistance à la préparation et à la formulation d'une politique d'action sociale efficace et compatible avec les contraintes budgétaires existantes;
- assistance au Ministère dans sa contribution à la revue conjointe des systèmes de protection sociale et l'élaboration de propositions concrètes d'amélioration de ces systèmes.

### 2.3. Caisse Nationale de Sécurité Sociale

L'appui du projet à la CNSS inclura les activités suivantes:

- assistance à cette institution dans la mise en oeuvre d'une revue organisationnelle globale, complétée par un diagnostic financier;
- élaboration de propositions et appui à la mise en oeuvre des améliorations nécessaires de l'organisation, des systèmes de gestion, des procédures et de la gestion des ressources humaines;
- contribution à la définition d'un schéma directeur d'informatisation de la CNSS (supervision et suivi de l'étude) et à la conception des systèmes d'information qui en découleront;
- assistance à l'amélioration des systèmes de collecte et de gestion des cotisations;
- appui à l'organisation et à la mise en oeuvre de la formation des cadres de la CNSS;
- appui à l'organisation et à la mise en oeuvre de la formation hospitalière des médecins-conseils;
- assistance aux travaux préparatoires à l'extension prévue des prestations de la CNSS (extension de l'assurance maladie à d'autres catégories de bénéficiaires et conception d'un système d'assurance vieillesse);
- appui à la CNSS dans le pilotage, sous l'égide du Ministère du Travail, des travaux de revue des systèmes de protection sociale (enquêtes, évaluations,...) et l'élaboration de propositions concrètes de modernisation et d'amélioration de ces systèmes.

## 3. RESULTATS ESCOMPTES

*MOL:* Le projet apportera non seulement une amélioration des capacités de gestion de ce Ministère et donc de l'allocation et de l'utilisation des ressources budgétaires, mais il contribuera aussi à renforcer sa capacité à faire respecter la législation du travail (protection des mineurs, protection contre les maladies professionnelles, hygiène et sécurité) et à améliorer ainsi les conditions de travail de nombreux ouvriers et employés libanais et immigrés.

*MSA:* Les résultats attendus du projet sont: (i) une délimitation plus précise du champ d'activité possible du Ministère, compte tenu des ressources et des moyens disponibles et (ii) une meilleure allocation de ces ressources à des projets viables bénéficiant aux groupes les plus vulnérables de la population.

*CNSS:* L'appui à la Caisse de sécurité sociale (i) améliorera la gestion des cotisations, (ii) contribuera à une meilleure fourniture des prestations existantes et à étendre progressivement ces prestations à d'autres catégories de bénéficiaires, (iii) contribuera à la conception et la mise en place ultérieure d'un système d'assurance-vieillesse et (iv) permettra à la Caisse, en liaison avec le MOL et le MSA, de conclure les travaux de conception d'un système de protection social plus équitable et performant.

## 4. AUTRES INSTITUTIONS ASSOCIEES

OMSAR, Administration Centrale de la Statistique, Ministère de la Santé Publique, Ministère de l'Habitat et des Coopératives (tutelle des mutuelles), Ministère de l'Economie et du Commerce, Ministère de l'Industrie, Direction Générale de l'Etat Civil, notamment.

## 5. ASSISTANCE TECHNIQUE NECESSAIRE

### 5.1 Ministère du Travail

Expertise nécessaire	h/m
<i>Assistance Technique long terme</i>	60
Expert Développement Institutionnel	
Expert Organisation et MIS	
Expert Régulation/Contrôle du Marché du Travail	
<i>Expertise court terme</i>	50
- Organisation et gestion administrative	
- Gestion budgétaire et comptabilité publique	
- Législation du travail	
- Inspection du travail	
- Régulation MO étrangère	
- Protection des mineurs	
- Hygiène et sécurité	
- Formation professionnelle	
- Marché du Travail	
<b>TOTAL</b>	<b>110</b>

### 5.2 Ministère des Affaires Sociales

Expertise nécessaire	h/m
<i>Assistance Technique long terme</i>	20
Expert Développement Institutionnel	20
<i>Expertise court terme</i>	30
- Action Sociale	
- Organisation et gestion administrative	
- Gestion budgétaire et comptabilité publique	
- Evaluation, gestion et suivi de projet	
- MIS	
<b>TOTAL</b>	<b>50</b>

### 5.3 Caisse Nationale de Sécurité Sociale

Expertise nécessaire	h/m
<i>Assistance Technique long terme</i>	60
Expert en Organisation/Gestion	20
Expert Systèmes de Protection Sociale	20
Expert MIS	20
<i>Expertise court terme</i>	70
- Gestion des caisses de sécurité sociale	
- Gestion et procédures administrative	
- Gestion des ressources humaines	
- Organisation/gestion de la formation	
- Gestion documentaire/archives	
- Systèmes informatiques	
<b>TOTAL</b>	<b>130</b>

## 6. BUDGETS

### 6.1 Ministère du Travail

Rubriques	Total (en ECU)
<i>Assistance technique</i>	1.870.000
<i>Etudes et services</i>	50.000
<i>Formation</i>	120.000
- Formation des cadres	
- Formation technique des jeunes travailleurs	
<i>Équipement</i>	50.000
- Centres mobiles de formation technique	
<i>Fonctionnement</i>	65.000
<b>TOTAL</b>	<b>2.155.000</b>

### 6.2 Ministère des Affaires Sociales

Rubriques	Total (en ECU)
<i>Assistance technique</i>	850.000
<i>Etudes et services</i>	0
<i>Formation</i>	0
<i>Équipement</i>	0
<i>Fonctionnement</i>	25.000
<b>TOTAL</b>	<b>875.000</b>

### 6.3 Caisse Nationale de Sécurité Sociale

Rubriques	Total (en ECU)
<i>Assistance technique</i>	2.210.000
<i>Etudes et services</i>	350.000
- Systèmes de protection sociale (enquêtes)	45.000
- Schéma-directeur informatique	225.000
- Système d'archivage	80.000
<i>Formation</i>	70.000
- Formation des cadres	20.000
- Formation des médecins-conseils	50.000
<i>Équipement</i>	0
<i>Fonctionnement</i>	80.000
<b>TOTAL</b>	<b>2.710.000</b>

Annex E

PUBLIC UTILITIES & SERVICES NETWORKS

## LES RESEAUX DE SERVICE PUBLIC

Les réseaux de services publics (eau, électricité, transports, poste, télécommunications, technologies de l'information...) sont des composantes fondamentales de la compétitivité des économies nationales.

Leur remise en route et leur modernisation constituent donc un préalable au redémarrage économique du Liban. Il ne s'agit pas seulement de réhabiliter, voire de créer, les infrastructures nécessaires, mais aussi de concevoir et de mettre en place des services publics modernes et efficaces, qui structureront le développement à moyen et long terme du pays et lui permettront de retrouver un rôle économique macro-régional majeur.

Une organisation cohérente et performante de ces réseaux contribuera à renforcer la lisibilité de l'action publique, notamment en faveur de l'aménagement du territoire et, par conséquent, de la cohésion sociale, par la mise en place des conditions d'un accès équitable à ces réseaux. Dans le cas contraire, le Liban courrait le risque d'un développement économique et social à deux vitesses, source, à terme, de tensions dangereuses.

Les programmes de reconstruction et de réforme administrative du Gouvernement Libanais ont pris en compte ces considérations. Les impératifs d'efficacité et de compétitivité assignés à l'administration, reposant sur une collaboration étroite et synergique entre acteurs publics et privés, s'appliquent en priorité aux réseaux de service public. Cependant, l'application de la réforme administrative à ces secteurs, doit également prendre en compte leurs spécificités:

- (a) Les réseaux de service public constituent un instrument essentiel de toute politique de développement. Ils jouent, à ce titre, un rôle stratégique majeur: (i) armature du modèle de développement, (ii) soutien au secteur privé, (iii) instrument de relance économique, notamment.  
La définition et la maîtrise de ces politiques publiques ne peuvent être déléguées.
- (b) En contrepartie, l'appui de la puissance publique est indispensable au développement des réseaux de service public. Les investissements nécessaires sont particulièrement lourds, risqués, à durée de vie très longue et à retour sur investissement différé.  
Leur financement ne peut, le plus souvent, être assuré que de manière extrabudgétaire et requiert souvent la contribution de financements internationaux.  
Le risque financier qui en découle ne peut généralement être assumé ou, à tout le moins, garanti que par l'Etat.
- (c) En revanche, l'exploitation de ces réseaux constitue fondamentalement une activité industrielle et commerciale. Potentiellement rentable, la gestion de telles activités peut très bien se concevoir de manière autonome, et suscite légitimement l'intérêt du secteur privé. Le Liban s'est d'ailleurs déjà engagé dans cette voie notamment dans le domaine des télécommunications et de la production d'électricité.  
Le type de relation avec les usagers/clients, propre à ces activités, s'accorde d'un mode de gestion de type commercial.
- (d) Enfin, une régulation est nécessaire, pour que, quelles que soient les conditions régionales de rentabilité, (i) les services rendus le soient de manière équilibrée et (ii) les niveaux de service soient satisfaisants pour tous, et fournis à des tarifs raisonnables.  
Une gestion optimale des réseaux de service public est non seulement un objectif économique mais aussi un instrument de politique sociale.

Ces caractéristiques spécifiques justifient un appui du projet à la rénovation administrative de ces secteurs. Bien que cet appui soit quelque peu différent de celui apporté aux autres secteurs et notamment aux administrations centrales, il participe cependant à la cohérence d'ensemble du projet (efficacité, lisibilité et légitimité de l'action publique, accès des citoyens aux services publics essentiels, aménagement du territoire, impact social).

Cet appui comprendra:

- une assistance à la formation des politiques publiques (rôles des opérateurs publics et privés, centraux et décentralisés, modes de régulation) ;

- un renforcement des capacités d'analyse, de prospective des besoins et de planification (régionale, nationale, macro-régionale) ;
- une rénovation de l'organisation des fonctions de tutelle et de régulation (tarification, contrôle des services rendus, modes de passation de marchés etc).

Il concernera les secteurs sous tutelle (i) du Ministère des Ressources Hydrauliques et Electriques(MHER) et (ii) du Ministère des Transports(MOT).

Ces institutions ont déjà bénéficié d'un appui important des bailleurs de fonds internationaux dans le cadre des programmes de reconstruction, notamment:

- de l'Union Européenne, de la BEI, de la Banque Mondiale et de la France dans les secteurs de l'Eau de l'assainissement et l'Electricité;
- de la BEI et de la Banque Mondiale dans le secteur des Transports.

## I. LE SECTEUR DES TRANSPORTS

### I.1 CONTEXTE ET ENJEUX

Le secteur des transports a payé un lourd tribut aux années de guerre. Aujourd'hui, les réseaux de transports publics sont encore inexistant, tandis que les infrastructures, notamment routières et portuaires, commencent à peine à se relever. Les enjeux sont pourtant considérables pour l'avenir à moyen terme du pays:

- Une simple remise en l'état des infrastructures n'est pas compatible avec la *vocation macro-régionale* du Liban. Il importe de concevoir les réseaux de transport à une échelle plus vaste (notamment en ce qui concerne la desserte des ports de Beyrouth et Tripoli);
- Le secteur des transports est l'un des ressorts essentiels de l'aménagement du territoire. Or le Liban devra rapidement trouver les moyens d'un *développement équilibré des régions*, facteur, également, de restauration de la légitimité du gouvernement central;
- Les réseaux de transports publics constituent un indispensable *soutien à l'initiative privée*. Les transports individuels semblent avoir atteint un seuil maximum. On recense plus d'un million de véhicules particuliers (une voiture pour 3 personnes). Au-delà, les déséconomies seront rapidement sensibles (perte de temps, pollution, etc), notamment dans la zone du Grand Beyrouth.

Par ailleurs, la question de la maintenance des infrastructures et des équipements va se poser avant même la fin de la période de reconstruction. Elle se posera de manière d'autant plus aiguë que les administrations centrales et locales n'y auront pas été préparées. Des systèmes de financement extra-budgétaires, notamment de l'exploitation des transports publics, devraient donc être envisagés. A titre d'exemple, les mécanismes suivants pourraient faire l'objet d'analyses approfondies et de simulation d'impact:

- institution d'une taxe sur les carburants qui pourrait être attribuée au Ministère des Transports pour financer les transports collectifs;
- institution d'une taxe annuelle sur les véhicules qui pourrait être perçue par les administrations locales pour financer, par exemple, l'entretien des routes secondaires;
- autofinancement des contrôles et des certifications etc.

### I.2 OBJECTIFS ET PRINCIPALES ACTIVITES

Le secteur des transports est un exemple-type des questions qui se posent aux réseaux de services publics. L'Etat est appelé à jouer dans ce secteur un rôle majeur, notamment en ce qui concerne:

- la conception d'une politique d'ensemble;
- le financement des investissements (très lourds);
- l'organisation d'un cadre réglementaire et fiscal pour le financement et l'exploitation des réseaux;
- la régulation des opérateurs (publics et privés), la garantie de la qualité des services et l'encadrement de la tarification pratiquée par les opérateurs privés.

Ce secteur a été retenu comme exemple-pilote pour illustrer une approche par "politique publique" de la rénovation de l'Administration.

L'appui du projet se concentrera sur les domaines suivants:

- la fonction de planification du Ministère des Transports, par le développement d'une démarche de "schéma directeur" qui prenne en compte les dimensions du développement économique macro-régional et de l'aménagement du territoire. L'élaboration d'un tel plan d'ensemble facilitera graduellement l'identification et la préparation de projets bancables et ainsi la sollicitation des bailleurs de fonds;
- l'organisation de l'exploitation des réseaux et de son financement;
- l'organisation des fonctions de gestion du Ministère, dans l'optique d'une sollicitation conjointe des secteurs privé et public.

Les principales activités suivantes seront mises en oeuvre par l'équipe d'assistance technique déléguée auprès du Ministère des Transports:

- diagnostic de capacité institutionnelle de ce ministère, complété par une revue de l'évolution récente de la structure des dépenses publiques dans ce secteur;
- mise en oeuvre, autant que de besoin, des recommandations de ce diagnostic: (i) mesures de réorganisation, (ii) rationalisation et simplification des procédures, (iii) conception et appui à la mise en oeuvre de systèmes de gestion plus performants et, si nécessaire, (iv) assistance à la restructuration des dépenses;
- assistance à la redéfinition et à l'organisation des fonctions de régulation du ministère et, notamment, (i) certification des opérateurs privés, (ii) organisation des contrôles (tarifs, conditions d'exploitation, dispositions de sécurité, etc...);
- appui au renforcement des capacités du ministère à promouvoir, au meilleur coût, le développement des transports publics dans l'ensemble du pays;
- renforcement de la capacité d'étude stratégique: (i) identification des besoins, (ii) réalisation des cahiers des charges, (iii) suivi et évaluation des résultats;
- participation à une revue globale permettant de positionner la politique des transports du gouvernement libanais par rapport aux stratégies développées par les autres Etats de la région. Cette étude macro-régionale devra déboucher sur la présentation d'un plan directeur des transports au Liban;
- information des cadres du ministère auprès d'administrations européennes, dans les domaines de l'organisation des tutelles et de la certification des opérateurs privés;
- formation locale des personnels du ministère.

### 1.3 RESULTATS ESCOMPTES

La mise en oeuvre de l'assistance proposée pour le ministère des transports devrait pouvoir contribuer à:

- une meilleure appréciation des besoins de la population, ainsi que des conditions techniques et organisationnelles à la mise en oeuvre d'une politique de transport public au Liban, d'un rapport coût/efficacité satisfaisant;
- une évaluation plus précise des besoins liés au développement des transports libanais, dans le contexte macro-régional, permettant l'identification et la définition de projets plus cohérents et viables;
- une amélioration des fonctions de suivi, de régulation et de contrôle du secteur, ayant pour effet (i) la disponibilité pour la population de transports publics efficaces et d'un prix abordable, (ii) un impact positif sur l'économie du pays dans son ensemble et, (iii) une allocation et une utilisation plus efficiente des ressources publiques disponibles.

### 1.4 AUTRES INSTITUTIONS ASSOCIEES

Outre des relations étroites avec l'OMSAR, et notamment l'IDU, en ce qui concerne l'organisation des tutelles et les délégations d'exploitation de services publics au secteur privé, les principales institutions correspondantes du Ministère des Transports pourraient être les suivantes: (i) CDR, (ii) Ministère des Travaux Publics, (iii) Ministère des Affaires Municipales et Rurales et les collectivités locales, (iv) Ministère de l'Intérieur, Ministère de l'Education (transports scolaires) et (v) Ministère des Finances.

## 1.5 ASSISTANCE TECHNIQUE NECESSAIRE

Expertise nécessaire	h/m
<i>Assistance Technique long terme</i>	25
Expert en politique des transports	
<i>Expertise court terme</i>	40
Economie des transports	
Transports maritimes	
Transports routiers	
Transports ferroviaires	
Droit des transports	
Organisation et Systèmes de Gestion	
Tarifification	
<b>TOTAL</b>	<b>65</b>

## 1.6 BUDGET

Rubriques	Total (en ECU)
<i>Assistance technique</i>	1.105.000
<i>Etudes et services</i>	200.000
- Revue macro-régionale	175.000
- Autres études d'impact (locales)	25.000
<i>Formation</i>	60.000
- Formation des cadres (au Liban)	40.000
- Formation/information en Europe	20.000
<i>Equipement</i>	0
<i>Fonctionnement</i>	40.000
<b>TOTAL</b>	<b>1.405.000</b>

## II. L'EAU & L'ASSAINISSEMENT ET L'ELECTRICITE

### 2.1 CONTEXTE ET ENJEUX

L'eau, l'assainissement et, dans une moindre mesure l'électricité, sont des réseaux de service public. Jusqu'au 1990 le MHR est en charge de ces deux secteurs.

L'eau est actuellement distribuée par 249 offices (dont 19 de grande taille) dont la situation technique, financière et des ressources humaines est souvent extrêmement précaire. Ces offices n'assurent plus guère la maintenance des équipements et délivrent un service de faible qualité (notamment au niveau de la potabilité). L'assainissement, à la charge des municipalités, est inexistant en-dehors des grandes agglomérations.

L'électricité est produite et distribuée pour la plus grande partie par Electricité du Liban (EDL), la gestion des quelques unités de production hydroélectrique étant déléguée à des sociétés privées.

Dans le cadre du NERP, EDL a bénéficié d'un appui très important. Le service a été spectaculairement rétabli au niveau technique. Reste à en consolider la gestion.



Les enjeux sont considérables:

- préserver la santé publique (qualité notamment bactériologique des eaux distribuées, collecte et traitement des rejets d'eaux usées);
- assurer la gestion à long terme des ressources, gérer les conflits locaux d'usages, amorcer une gestion internationale des ressources régionales;
- mettre en place des services publics viables (eau et électricité), capables d'exploiter de manière rentable les infrastructures, de les maintenir, les renouveler et dispenser au meilleur prix un service de qualité à l'ensemble de la population.

Une réflexion est en cours pour une réforme institutionnelle et une restructuration d'envergure du secteur de l'eau et de l'assainissement. Plusieurs scénarios sont en cours d'examen, qui ont en commun (i) l'optimisation des périmètres des offices, (ii) une évolution dans le sens d'une très large autonomie des offices (allègement des contrôles a priori, notamment) et (iii) l'association d'opérateurs privés à l'exploitation des équipements.

Par ailleurs, les bailleurs de fonds internationaux se sont engagés dans le financement d'infrastructures urbaines de grande dimension, notamment en assainissement des agglomérations côtières.

## 2.2 OBJECTIFS ET PRINCIPALES ACTIVITES

Les secteurs de l'eau/assainissement et de l'électricité constituent une cible prioritaire de la rénovation de l'administration, compte tenu:

- des projets de réforme institutionnelle actuellement en cours qui exigent, quelles que soient les orientations finalement retenues, une adaptation de l'organisation du Ministère dont certaines fonctions de définition et de pilotage des politiques publiques devront être renforcées et dont les conditions d'exercice de la fonction de tutelle devront être aménagées;
- du caractère stratégique des services rendus, tant du point de vue (i) économique (soutien au secteur privé, aménagement du territoire), que (ii) social (régulation des prix et de la qualité des services) et (iii) politique (caractère macro-régional des enjeux de la gestion des ressources, conventions internationales);
- du caractère illustratif de la réforme administrative dans ces secteurs. La volonté de mettre sur pied une administration modeste et efficace, en synergie avec le secteur privé devrait, en effet, présenter une grande lisibilité pour la population;
- des liens avec le niveau local, notamment avec la politique de décentralisation.

L'objectif de l'assistance technique apportée au MHHR, en ce domaine, sera de faciliter l'adaptation de la Direction Générale des Opérations aux nouvelles conditions d'exercice de la tutelle sur les deux secteurs considérés.

L'équipe d'assistance technique déléguée auprès de la Direction Générale de l'Exploitation (DGE) du MHHR mettra en oeuvre les principales activités suivantes:

- revue de l'organisation et des conditions d'exercice actuelles des fonctions de tutelle et de régulation de la DGE, à la lumière des différents scénarios proposés pour les restructurations et l'autonomisation des deux secteurs;
- appui à l'organisation des fonctions de régulation des services en gestion directe ou déléguée, à la définition des systèmes de tarification et d'encadrement des prix, et au suivi de la tarification des délégataires;
- appui à l'organisation des fonctions de contrôle de qualité des services rendus, d'attribution des concessions et marchés publics etc.
- assistance à la DGE dans la mise en oeuvre progressive des restructurations sectorielles prévues;
- assistance à la constitution d'une capacité d'étude stratégique et de planification au sein de la DGE, notamment en ce qui concerne les ressources en eau (diagnostic et prospective des besoins en eau potable, eau d'irrigation et eau industrielle);
- Formation des cadres de la DGE.

Ces activités sont complémentaires de celles mises en oeuvre par les différentes assistances techniques dont bénéficie actuellement le MHHR et de celles qui devraient être mises en oeuvre pour un appui sectoriel à la restructuration et à la réorganisation des offices de l'eau.

### 2.3 RESULTATS ESCOMPTES

La mise en oeuvre de l'assistance proposée pour la Direction Générale de l'Exploitation du MHIER devrait pouvoir contribuer à:

- faciliter la mise en oeuvre de la restructuration prévue des secteurs concernés et l'adaptation progressive de la DGE à ses nouvelles fonctions durant la période intérimaire précédant la pleine application de cette réforme. Ceci permettra notamment d'obtenir l'adhésion des cadres concernés et d'accroître leur mobilisation autour de ces grands projets sectoriels;
- améliorer la capacité du MHIER à identifier et évaluer les besoins essentiels des secteurs considérés et ainsi de contribuer à une rationalisation de l'allocation des ressources disponibles, tant physiques que financières;
- l'organisation d'une administration plus légère et plus efficiente de ces secteurs.

### 2.4 AUTRES INSTITUTIONS ASSOCIEES

Une relation est indispensable avec les Services du Ministre d'Etat à la Réforme Administrative pour tout appui à la définition et à la mise en place de la refonte institutionnelle des secteurs considérés. Une relation est également souhaitable avec le Ministère des Affaires Municipales et Rurales pour toutes les questions relatives au niveau local, particulièrement dans les zones d'action pilotes du projet (cf Collectivités).

### 2.5 ASSISTANCE TECHNIQUE REQUISE

Expertise requise	h/m
<i>Assistance Technique long terme</i>	60
Expert en développement institutionnel	20 h/m
Expert en politique de l'eau	20 h/m
Expert en politique énergétique	20 h/m
<i>Expertise moyen &amp; court terme</i>	75
Gestion des ressources en eau	
Gestion des services d'eau et d'assainissement	
Droit des ressources en eau et gestion des conflits d'usages	
Politique de santé publique	
Tarification des services publics	
Contrôle technique des services	
Evaluation économique des projets	
<b>TOTAL</b>	<b>135</b>

### 2.6 BUDGET

Rubriques	Total (en ECU)
<i>Assistance technique</i>	2.295.000
<i>Etudes et services</i>	150.000
- Ressources en Eau, Autres	
<i>Formation</i>	10.000
- Formation des cadres (au Liban)	
<i>Equipement</i>	0
<i>Fonctionnement</i>	75.000
<b>TOTAL</b>	<b>2.530.000</b>

A n n e x F

LOCAL ADMINISTRATION

## LES COLLECTIVITES & LES SERVICES PUBLICS LOCAUX

Les accords de Taëf définissent les grandes orientations de la réforme au niveau central et local:

- un état central puissant et unifié, porteur d'un projet de développement et d'aménagement du territoire;
- la présence des grandes administrations centrales au niveau régional, sous l'autorité des Mohafazats;
- la revitalisation des municipalités et de leurs groupements.

Le développement local constitue à la fois le facteur primordial d'un développement économique équilibré et durable et l'un des fondements de la légitimité de l'action publique. Dans l'urgence de la reconstruction, le niveau local a pu paraître sous-estimé. Il ne peut plus l'être dans le cadre d'une réforme administrative, de l'ampleur de celle qu'a entreprise le Gouvernement Libanais.

Il est donc essentiel que la Réforme Administrative soit clairement lisible au niveau local, en particulier:

- en rétablissant sur l'ensemble du territoire les services publics de proximité;
- en laissant au niveau local la maîtrise des projets d'ampleur et d'intérêt local (principe de subsidiarité).

Moyennant quelques aménagements mineurs, la législation existante (décrets-lois n°116 & 118) permet de mettre en oeuvre ces orientations.

Cependant le rétablissement de la fiscalité locale et des transferts de l'Etat constitue un préalable à la mise en oeuvre de tout processus de décentralisation, de quelque ampleur qu'il soit.

Après les années de guerre, les services municipaux sont généralement totalement désorganisés, voire dans de nombreux cas, inexistant. Certaines grandes villes ont pu rétablir un minimum de services, mais une majorité de municipalités doit faire face à une demande sociale en disproportion des moyens budgétaires et humains disponibles. Par ailleurs, de nombreux villages ne sont pas encore organisés en Municipalités. La nécessité d'une couverture globale du territoire est occultée par les préoccupations relatives au manque de ressources. Les regroupements de Municipalités, qui permettent de réaliser des économies d'échelle importantes, ne bénéficient plus des ressources fiscales prévues par la Loi.

La réhabilitation des services déconcentrés de certaines administrations centrales est un préalable au rétablissement d'un minimum de services indispensables aux populations de chaque région, au moins au niveau des Mohafazats.

Mais au-delà de cette remise en route, cette déconcentration aura des conséquences sur l'organisation de l'administration dans son ensemble:

- responsabilisation des échelons régionaux;
- globalisation et allocation des crédits délégués;
- coordination intersectorielle;
- procédures de contrôle etc.

Le processus de déconcentration fait partie intégrante de la réforme administrative. Il ne concerne, en principe, que les administrations qui délivrent des services au public. Il ne se justifie pas pour les autres. En effet, si la déconcentration est le pendant nécessaire au processus de décentralisation, il ne doit pas s'y substituer.

L'appui du projet au renforcement des services publics locaux comprendra trois volets :

- assistance aux réflexions en cours en vue de la définition de politiques de développement local et de la formalisation des processus de déconcentration et décentralisation (cf OMSAR/IDU);
- assistance au processus de décentralisation par le renforcement des services du Ministère des Affaires Municipales et Rurales, et parallèlement par un appui spécifique à des collectivités locales cibles;
- assistance à la remise en route de certains services régionaux (Etat civil, Education Nationale) et locaux (Protection Civile), ainsi qu'aux adaptations organisationnelles des administrations qui en découleront.

# I. MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET RURALES

## I.1 CONTEXTE ET ENJEUX

Le Ministère des Affaires Municipales et Rurales (MOMRA) n'a été créé que récemment, à partir de la Direction des Municipalités du Ministère de l'Intérieur. Il ne dispose pour l'instant que d'effectifs faibles. Cependant, même si ses prérogatives restent largement à préciser, il joue déjà un rôle significatif auprès des municipalités (projets d'équipements) et est reconnu comme leur interlocuteur au sein de l'appareil d'État, notamment vis à vis du Ministère des Finances.

Le MOMRA sera naturellement appelé à jouer un rôle moteur dans la définition et la mise en oeuvre de la politique de développement local du Liban. Son positionnement est cependant délicat. En effet, la création d'un Ministère spécialisé a pu être ressentie comme l'expression d'une volonté de recentralisation.

Il s'agit donc de contribuer à mettre réellement en oeuvre les orientations définies dans les accords de Ta'ef en faveur de la décentralisation et de la revitalisation des collectivités locales, et de permettre au Ministère des Affaires Municipales et Rurales de jouer son rôle de chef d'orchestre de cette réforme fondamentale de l'État Libanais.

En effet, l'objectif de création d'une administration modeste, efficace et responsable ne peut se concevoir sans le relais de collectivités locales viables et performantes.

## I.2 OBJECTIFS ET PRINCIPALES ACTIVITES

L'appui du projet au MOMRA poursuit les trois objectifs suivants:

- appoter un appui aux réflexions en cours sur la réforme administrative à l'échelon local et plus globalement sur la définition de la politique de développement local;
- renforcer la fonction d'aide aux collectivités du Ministère, dans les domaines du développement des institutions, de l'organisation des services, de la gestion des ressources humaines et budgétaires;
- assurer la coordination et la gestion des interventions, prévues au niveau local, prévues dans le cadre du présent projet.

Pour satisfaire ces objectifs, les principales activités suivantes sont prévues:

- Revue institutionnelle et budgétaire du MOMRA;
- Appui à l'amélioration de l'organisation, des procédures et des systèmes de gestion;
- Participation, avec l'OMSAR, à une réflexion générale sur la revitalisation des Municipalités au Liban : aspects juridiques ou institutionnels (déconcentration/décentralisation), fiscalité et finances locales, procédures de contrôles etc.
- Création d'un Observatoire des Collectivités Locales, chargé de collecter et d'interpréter les informations issues de la Statistique Nationale, d'autres Ministères ou d'enquêtes spécifiques auprès des collectivités (et en particulier, exploitation du recensement déjà réalisé).
- Renforcement des fonctions d'appui aux collectivités sur le plan du développement des institutions (création de municipalités, de groupements), de la gestion de projets, de l'organisation des services, de la gestion des ressources humaines et budgétaires ;
- Identification des besoins en formation des personnels des municipalités, conception de plans de formation et gestion du budget de formation.
- Identification de projets globaux au profit des Municipalités, pour présentation devant les bailleurs de fonds ;
- Assistance à la définition et à la mise en oeuvre d'un programme d'informatisation de la gestion d'une sélection de municipalités, fourniture des équipements et du software nécessaires, formation et appui à la mise en oeuvre;
- Identification de deux ou trois zones-cibles incluant des municipalités de taille moyenne et des zones rurales, dans lesquelles seront développées les actions spécifiques d'appui aux municipalités (cf. infra);
- Préparation des termes de références des équipes chargées d'intervenir auprès des municipalités-cibles et préparation, avec l'OMSAR, de la mise en oeuvre de cet appui.

### 1.3 RESULTATS ESCOMPTEES

Au-delà du renforcement des capacités d'assistance du MOMRA aux municipalités et aux zones rurales, le principal impact du projet devrait être de mettre effectivement sur les rails le processus de décentralisation prévu par les accords de Taëf et d'apporter la démonstration pratique des effets de ce processus sur le développement local et l'amélioration des conditions de vie de la population.

### 1.4 AUTRES INSTITUTIONS ASSOCIEES

Une liaison forte est à prévoir avec le Ministère de la Réforme Administrative, pour la conduite conjointe des réflexions sur les questions intéressant l'échelon local : processus de décentralisation et déconcentration, finances locales, droit public, contrôles a priori et a posteriori, ressources humaines, etc. Par ailleurs, des relations seront nécessaires avec les Ministères Techniques qui font également l'objet d'une assistance du projet: Intérieur (Etat civil, Protection civile), Affaires Sociales, Education nationale, Transports, Ressources hydrauliques...

### 1.5 ASSISTANCE TECHNIQUE NECESSAIRE

Expertise nécessaire		h/m
<i>Assistance Technique long terme</i>		100
Expert en Développement des Collectivités Locales	25	
Expert Gestion des Services Techniques Municipaux	25	
Expert MIS	25	
Expert Ressources Humaines et Formation	25	
<i>Expertise court terme</i>		80
Organisation et Systèmes de Gestion		
Finances Publiques et Finances Locales		
Programmation et Gestion de Projet		
Comptabilité Publique Locale		
Urbanisme et Aménagement		
Marchés Publics		
Voirie Urbaine		
Hygiène et Santé publique		
<b>Total</b>		<b>180</b>

### 1.6 BUDGET

Rubriques	Total (en ECU)
<i>Assistance technique</i>	3.400.000
<i>Etudes et services</i>	200.000
- Informatisation des Municipalités	180.000
- Autres Etudes (locales)	20.000
<i>Formation</i>	100.000
- Formation MOMRA	20.000
- Formation Municipalités	80.000
<i>Equipement</i>	650.000
- Informatisation de Municipalités	500.000
- Autres Equipements	150.000
<i>Fonctionnement</i>	140.000
<b>Total</b>	<b>4.150.000</b>

## II. APPUI AUX MUNICIPALITES

### 2.1 CONTEXTE ET ENJEUX

Il y a, au Liban, environ 700 municipalités. Ce mode d'organisation est loin de couvrir l'ensemble du territoire : au Mont Liban, seulement 56% des villages ont accédé au statut de Municipalité. Les textes y sont pourtant favorables, même pour des collectivités de très petites dimensions.

La question des ressources fiscales est au coeur du débat : les ressources des collectivités sont aujourd'hui quasi inexistantes. Les montants des taxes locales n'ont pas suivi la dévaluation de la monnaie (qui vaut aujourd'hui le millième de sa valeur de 1975) : les taxes sur les services publics (eau, électricité, cinéma etc.) ne sont plus versées; l'Etat a interrompu ses transferts et le reversement des impôts locaux. Les regroupements de municipalités, qui doivent obtenir des communes adhérentes une quote part de leurs ressources, sont asphyxiés.

Les Municipalités sont dirigées par des notables locaux ou par des fonctionnaires : il n'y a pas eu d'élection depuis 1963, et nombre des responsables élus alors ont aujourd'hui disparu. L'enjeu est donc de revitaliser et parfois de faire exister ce niveau local. Deux types de situation semblent devoir être distingués :

- celui des zones rurales, où les villages ne sont pas tous organisés en Municipalités, et où les services rendus sont très rudimentaires, alors même que la demande sociale est forte. Dans ces zones, le regroupement des collectivités est souvent le seul moyen de faire exister certains services publics;
- celui des villes, moyennes ou grandes, qui assurent plus ou moins certains services aux habitants (ordures ménagères, voirie etc.) et disposent, au moins, d'un embryon de capacité de gestion.

La réforme administrative devra être attentive au risque de fracture que représente cette dichotomie.

### 2.2 OBJECTIFS ET PRINCIPALES ACTIVITES

L'objectif est d'illustrer la réforme administrative sur deux ou trois zones-pilotes, représentatives des deux types de situation des collectivités libanaises :

- dans des villes, de préférence de taille moyenne, l'appui visera à renforcer les capacités de gestion des services municipaux (assistance technique, formation et équipement notamment informatique) ;
- dans les villages ruraux, l'intervention du projet se situera beaucoup plus en amont : appui à la création et au développement des institutions (municipalités, groupements), organisation des services locaux essentiels.

*Dans des villes :*

- Assistance à l'organisation générale des services, renforcement des fonctions de gestion;
- Acquisition et mise en place d'un minimum d'équipements nécessaires;
- Formation des cadres municipaux;

*Dans les zones rurales :*

- Appui, en liaison avec le MOMRA et les municipalités limitrophes, à l'accession de villages au statut de municipalité, éventuellement de regroupement pour la mise en oeuvre de services publics locaux;
- Appui à l'organisation et à la gestion des services;
- Equipement des structures.

### 2.3 RESULTATS ESCOMPTES

C.I. MOMRA

### 2.4 AUTRES INSTITUTIONS ASSOCIEES

CF MOMRA

## 2.5 ASSISTANCE TECHNIQUE NECESSAIRE

Expertise nécessaire		h/m
<i>Assistance Technique long terme</i>		
Expert en Gestion Municipale	20	60
Expert Informatisation des services	20	
Expert Organisation des Services Techniques	20	
<i>Expertise court terme</i>		
Organisation et Systèmes de Gestion		60
Finances Locales/Comptabilité		
Gestion de Projet		
Ressources Humaines et Formation		
Services Techniques Municipaux		
Voirie Urbaine		
Aménagement Urbain		
Services Sociaux		
Hygiène et Santé publique		
<b>Total</b>		<b>120</b>

## 2.6 BUDGET

Rubriques	Total (en ECU)
<i>Assistance technique</i>	2.040.000
<i>Etudes et services</i>	0
<i>Formation</i>	50.000
- Personnel des Municipalités cibles	50.000
<i>Equipement</i>	900.000
- Voiries municipales	800.000
- Equipements sociaux	100.000
<i>Fonctionnement</i>	105.000
<b>Total</b>	<b>3.095.000</b>



### III. APPUI A LA DIRECTION GENERALE DE LA PROTECTION CIVILE

#### 3.1 CONTEXTE ET ENJEUX

La protection des populations est l'une des sources de la légitimité de l'Etat. Or après les années de guerre, les accidents sont plus nombreux, leurs conséquences sur des populations fragilisées plus importantes, et la capacité des pouvoirs publics à organiser les secours plus faible.

Les services de Protection Civile ont à faire face à des besoins récurrents (incendies de montagne, événements urbains). Ils disposent d'un matériel très insuffisant, ancien et dégradé.

Ces services sont organisés en une cinquantaine de postes, répartis sur le territoire de façon non optimale. D'après le Ministère de l'Intérieur, 80 postes seraient nécessaires. Les personnels intervenants associent fonctionnaires (anciens militaires) et volontaires. Un renforcement de ces équipes est nécessaire, sous forme d'équipements et de formation.

Le Liban est pourtant soumis à des risques élevés, y compris de catastrophes majeures : secousses sismiques, épidémies liées aux mauvaises conditions sanitaires, accidents industriels majeurs etc. Les conséquences de tels événements sur les populations les plus démunies, mais aussi sur le développement économique et l'environnement peuvent être considérables.

#### 3.2 OBJECTIFS ET PRINCIPALES ACTIVITES

Le renforcement simultané des capacités d'organisation au niveau central et de l'effectivité du service sur le terrain est un préalable à une déconcentration de la Protection Civile.

De plus, un appui des collectivités locales au fonctionnement des services de protection civile devrait être envisagé. Une coordination est d'ores et déjà indispensable.

L'objectif du projet est de contribuer à l'émergence d'un service public de protection civile capable d'assurer:

- la gestion efficace des sinistres courants ;
- la conception et la mise en oeuvre d'une capacité de gestion des crises majeures (sismicité, pollution accidentelle, épidémie...);
- la conception et la mise en oeuvre d'une politique de prévention des événements catastrophiques exceptionnels.

Devant l'ampleur de la tâche, il est proposé de focaliser l'intervention sur:

- un renforcement des services centraux (organisation générale, définition de politiques, équipements) ;
- un appui à quelques postes de protection civile à titre pilote, répartis sur le territoire ;
- des formations à différents niveaux : fonctionnaires de la Protection Civile, secouristes et pompiers volontaires, professions de santé.

Ces interventions pourront être menés en collaboration avec des services européens homologues. Concrètement, il est prévu de réaliser les activités suivantes :

*Dans les services centraux :*

- Assistance à l'organisation générale et à la gestion des secours et des services : optimisation des postes, allocation des ressources, relation avec les collectivités locales;
- Assistance à la gestion de crise, organisation de séminaires en régions;
- Mise en place d'un Observatoire statistique des sinistres;
- Assistance à la formulation d'une politique de prévention des risques accidentels majeurs;
- Identification et acquisition d'équipements d'intérêt national (centre national d'alerte ...);
- Identification de projets à soumettre aux bailleurs de fonds.

*Dans le domaine de la formation:*

- Organisation de la formation des personnels de la Protection Civile, éventuellement des municipalités, et des pompiers et secouristes volontaires à travers tout le pays;
- Organisation d'interventions dans le cadre des cursus universitaires pour la formation des personnels de santé à la médecine d'urgence.

*Sur quelques sites pilotes:*

- Équipement de postes de protection civile, en priorité dans les zones-cibles d'action en faveur des municipalités: ambulances, vêtements de protection, camion-incendie, véhicules de transports, matériel médical d'urgence, citernes;
- Eventuellement, étude préalable pour la construction de postes.

### 3.3 RESULTATS ESCOMPTÉS

Le projet devrait contribuer à:

- améliorer le potentiel physique et technique de la protection civile et lui permettre de mieux gérer les situations de crise, de maîtriser les situations de catastrophe naturelle ou majeure et de pouvoir définir une politique de prévention cohérente et à la mesure de ses moyens;
- améliorer la coordination entre administration centrale et collectivités dans la gestion des situations de crise;
- faciliter une déconcentration utile des services de protection civile favorisant également le processus de décentralisation, en initiant le renforcement de certains postes dans les zones pilotes du projet.

### 3.4 AUTRES INSTITUTIONS ASSOCIEES

OM SAR, MOMRA, Ministère de l'environnement, Municipalités.

### 3.5 ASSISTANCE TECHNIQUE NECESSAIRE

Expertise nécessaire		h/m
<i>Assistance Technique long terme</i>		60
Expert en Protection Civile	20	
Expert Risques Majeurs	20	
Expert Lutte contre les Incendies	20	
<i>Expertise court terme</i>		60
Organisation et Systèmes de Gestion		
Finances Publiques/Comptabilité		
Gestion de Crise		
Prévention contre les Pollutions Accidentelles		
Sismicité		
Médecine d'Urgence		
<b>Total</b>		<b>120</b>

### 3.6 BUDGET

Rubriques	Total (en ECU)
<i>Assistance technique</i>	2.040.000
<i>Etudes et services</i>	0
<i>Formation</i>	40.000
- Secouristes	10.000
- Médecine d'Urgence	30.000
<i>Equipement</i>	900.000
- Centre National d'Alerte	150.000
- Postes Locaux	750.000
<i>Fonctionnement</i>	105.000
<b>Total</b>	<b>3.085.000</b>

## IV. APPUI A LA DIRECTION GENERALE DE L'ETAT CIVIL

### 4.1 CONTEXTE ET ENJEUX

Au Liban, le service de l'Etat Civil est ancien : les archives que nous avons pu visiter datent de l'administration ottomane. Il est vrai que la région connaît traditionnellement des mouvements de population importants, et que l'Etat Civil est la base de la nationalité.

Les accords de Taëf prévoient une révision de l'ancien système, qui était organisé autour de la notion de communauté. Une nouvelle carte d'identité (sans référence confessionnelle) est en préparation et sera généralisée dans les deux ans. Sa mise en circulation permettra l'apurement des listes.

Plus généralement, le Liban a besoin de connaître sa population et d'en maîtriser les mouvements. L'Etat civil peut également être l'une des bases de la statistique nationale, de la protection sociale et de la fiscalité. Enfin, l'Etat Civil est un élément irremplaçable de la mémoire nationale et un fondement de la "Libanité".

Plus concrètement, le service de l'Etat Civil est le type même du service public de proximité, points de contact de l'administration et de la population.

Actuellement, les services centraux, les archives et les bureaux ouverts au public pour Beyrouth sont regroupés dans un même immeuble provisoire, peu accessible. Les services régionaux travaillent à la main (22 000 registres sont répartis sur tout le territoire) et ne disposent pas de moyen de transmission moderne.

La faiblesse des moyens rend l'accueil du public difficile (informatisation inexistante). Plus généralement, le matériel est vétuste et insuffisant (lecteur de film etc.). Les archives sont stockées en l'état sur des simples rayonnages. Les volumes ont subi d'importants dégâts, les microfilms sont attaqués par des moisissures et leur dégradation peut être rapide et irréversible.

Le personnel est composé, aux deux tiers, d'anciens enseignants sans culture juridique ni formation spécifique.

### 4.2 OBJECTIFS ET PRINCIPALES ACTIVITES

L'Etat civil est un service administratif de base à la population : son amélioration peut être obtenue rapidement, ce qui rendrait extrêmement lisible la réforme administrative en cours.

Deux dimensions de cette réforme sont particulièrement mises en oeuvre :

- l'accueil des publics qui, dans ce cas précis, passe par la déconcentration des services;
- la modernisation des procédures, simplification et mise en oeuvre de nouvelles technologies.

Par ailleurs, il s'agit d'un service naturellement déconcentré, qui pourrait être décentralisé par la suite. Son renforcement aurait facilement valeur d'exemple de déconcentration utile.

L'objectif de l'intervention est d'appuyer la mise en place d'un service d'Etat Civil moderne et performant, c'est-à-dire :

- délivrant aux populations un service rapide et efficace, grâce à la mise en oeuvre de procédures réactualisées, à la formation des personnels et à l'équipement des services (notamment informatique),
- physiquement proche et donc, au moins, déconcentré dans les Mohafazats et les quartiers du Grand Beyrouth.

En résumé, un service d'Etat Civil est composé d'un système d'information qui connecte des cellules d'accueil de la population avec une structure centrale de consolidation des informations et de conservation des documents de références. L'intervention du projet porte sur ces trois fonctions (accueil et donc déconcentration, système d'information, archivage et agrégation). Elle concerne l'Etat Civil au sens strict, mais aussi les services de la naturalisation et de l'immatriculation des étrangers.

Au niveau central, l'organisation doit s'adapter simultanément à la réhabilitation du service et à sa déconcentration: définition des procédures, en liaison avec l'Inspection Centrale, réalisation d'un schéma directeur informatique, acquisition des équipements correspondants, organisation de la formation du personnel.

- Appuyer la revue des procédures en cours et ses conséquences organisationnelles;
- Améliorer l'organisation et la gestion de la Direction Générale;
- Faire réaliser un schéma directeur informatique de l'Etat Civil;
- Identifier et acquérir les équipements informatiques nécessaires aux niveaux centraux et locaux;
- Formation notamment juridique des personnels.

Au niveau régional (Mhafazats, Grand Beyrouth, services des étrangers et de la naturalisation), on prévoit l'organisation des 36 bureaux, leur équipement notamment informatique, la formation des personnels. Ce volet dépend évidemment de la mise à disposition par le Gouvernement des locaux nécessaires. Le projet appuiera les activités suivantes:

- Mise en place des équipements (informatique, lecteur de microfilm etc.);
- Sauvegarde des registres dégradés des bureaux locaux;
- Formation des personnels, organisation de séminaires sur les nouvelles procédures.

Au niveau de l'archivage, un appui est nécessaire pour (i) organiser la fonction en cohérence avec le schéma directeur et la déconcentration, l'archivage ne devant en aucun cas devenir un goulot d'étranglement du circuit de l'information, (ii) préserver et restaurer le patrimoine de l'Etat libanais:

- Assistance technique à l'organisation des archives et à leur conservation;
- Identification et acquisition du matériel nécessaire;
- Identification et passation de marché de prestation de service pour le transfert des données sur des supports durables (scannage des microfilms existants 1959-1982, microfilmage des années récentes) et la restauration d'archives anciennes;
- Formation des cadres à la gestion des archives.

#### 4.3 RESULTATS ESCOMPTEES

Le projet contribuera à (i) améliorer les services à la population en matière d'Etat Civil, (ii) la restauration et la préservation des archives relatives à la population (preuves de nationalité, mais aussi patrimoine national) et (iii) à démontrer l'intérêt d'une déconcentration utile dans la perspective d'une décentralisation ultérieure.

#### 4.4 AUTRES INSTITUTIONS ASSOCIEES

OMSAR, MOMRA, Collectivités, Administration de la Statistique...

#### 4.5 ASSISTANCE TECHNIQUE NECESSAIRE

Expertise nécessaire		h/m
<i>Assistance Technique long terme</i>		
Expert en Administration Publique	20	60
Expert Organisation/déconcentration	20	
Expert Conservation et gestion des Archives	20	
<i>Expertise court terme</i>		
Organisation et Systèmes de Gestion		40
Comptabilité Publique		
Informatisation		
Gestion de l'état civil		
Technologies de la conservation des documents		
Droit Administratif et Droit de la Nationalité		
<b>Total</b>		<b>120</b>

#### 4.6 BUDGET

Rubriques	Total (en ECU)
<i>Assistance technique</i>	1.040.000
<i>Etudes et services</i>	300.000
- Transfert d'archives sur microfilms	
- Restauration/Reprise microfilms anciens	
<i>Formation</i>	30.000
<i>Equipement</i>	600.000
- Equipement des Archives	200.000
- Informatisation des Bureaux Régionaux	400.000
<i>Fonctionnement</i>	80.000
<b>Total</b>	<b>2.710.000</b>

*Breakdown of Costs by Component and Institution*

Components	Sectors	Institutions	Technical assistance (TAMI)			Studies	Training	Equipment	Operations	Total	% of	
			Amount									Sector
			U.S.	Sw.	Total							
Administrative Support		DMSEB	70	80	150	150	200	250	750	10.9%		
Core administrative agencies		CEA	10	20	30	150		20	210	2.9%		
		CEC	20	20	40	100		25	145	2.0%		
		CEAD	1	1	2		300	25	302	4.2%		
		CEAID	1	1	2			25	27	0.4%		
General administration		MNER/C	60	90	150		15	40	205	2.8%		
		VICHE	20	20	40		25	25	90	1.2%		
Labor & Social Welfare		VCO	20	20	40		20	20	80	1.1%		
		VSA	20	20	40		350	25	395	5.4%		
		CS-SS	50	70	120		10	25	145	2.0%		
									80	1.1%		
									10	0.1%		
Public Utilities & Services		MHER	40	75	115		10	75	190	2.6%		
		MCT	25	40	65		105	40	160	2.2%		
Local Administration		MOMRA	20	50	70		100	40	160	2.2%		
		Municipalities	20	50	70		50	200	270	3.7%		
Decentralization		MCI	50	40	90		20	50	110	1.5%		
		Civil Defense	50	20	70		40	900	105	1.4%		
Sub-totals												
			55	150	205	1,670	1,715	1,160	36,945			
					663	30	211	55	955	13.1%		
<b>TOTAL</b>			<b>355</b>	<b>615</b>	<b>970</b>	<b>1,700</b>	<b>1,926</b>	<b>1,215</b>	<b>38,900</b>	<b>53.0%</b>		
					3,176	1,816	9,216	1,127	16,335	22.0%		